

MRF 2023.199

EU-Domstolens dom af 7. december 2023, 9. afd., sag C-434/22, Latvijas valsts meži

Gennemførelse af foranstaltninger for at afværge en aktuel eller umiddelbart truende risiko for skade på Natura 2000-område er undtaget krav om konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3). Habitatdirektivet hjemler ikke i sig selv en pligt for private til at genoprette eller erstatte skader på Natura 2000-område, der er forvoldt under tilsidesættelse af direktivets art. 6(3).

I juli 2019 indgav Latvijas valsts meži (LVM) – der er en statsejet virksomhed med ansvar for driften af statsskovene i Letland – en ansøgning til de lettiske miljømyndigheder om tilladelse til fældning af træer i et 9.800 ha stort naturreservat, der var udpeget som Natura 2000-område. Træfældningen havde til formål at sikre en effektiv forebyggelse og bekæmpelse af eventuelle skovbrande i naturreservatet. De lettiske myndigheder traf i december 2019 og februar 2020 afgørelse om, at projektet krævede udarbejdelse af konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3), hvorefter LVM oplyste, at træfældningen ikke ville blive gennemført. I januar 2021 konstaterede de lettiske myndigheder under et tilsyn, at LVM alligevel havde fældet træer i naturreservatet for derved at udvide ”naturveje” i et ca. 17 km langt område. På den baggrund meddelte den lettiske miljøbeskyttelsesmyndighed påbud til LVM om, at fældede fyrretræer af en vis størrelse skulle efterlades i skovbevoksningen for at begrænse den negative indvirkning på Natura 2000-området. LVM blev endvidere pålagt at supplere mængden af død træmasse i den prioriterede naturtype ”gamle eller naturlige boreale skove”. LVM påklagede påbuddet, som blev stadfæstet i marts 2021, hvorefter LVM indbragte afgørelsen for de lettiske forvaltningsdomstole med påstand om, at træfældningen ikke krævede konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3), idet LVM bl.a. henviste til, at træfældningen var påkrævet efter den lettiske lovgivning om forebyggelse af skovbrande og var i overensstemmelse beskyttelsesplanen for naturreservatet. Den lettiske domstol besluttede på den baggrund at forelægge fem spørgsmål for EU-Domstolen om habitatdirektivets art. 6(3), der vedrørte (1) projektbegrebet, (2) undtagelsen for projekter, der er direkte forbundet med eller nødvendigt for forvaltningen af Natura 2000-området, (3) om det gjorde en forskel, at træfældningen var påkrævet efter national ret, (4) om projektet kunne fortsættes og afsluttes inden gennemførelsen af en konsekvensvurdering, og (5) om de nationale myndigheder er forpligtet til kræve, at private genopretter skade på et Natura 2000-område, når der er sket en til-

sidesættelse af art. 6(3). For så vidt angik spørgsmålet, om træfældningen udgjorde et ”projekt” omfattet af habitatdirektivets art. 6(3), bemærkede EU-Domstolen med henvisning til sag C-254/19 (MRF 2020.14), at habitatdirektivets projektbegreb er bredere end projektdefinitionen i VVM-direktivets art. 1(2)(a), og at et projekt omfattet af VVM-direktivets projektbegreb derfor også er omfattet af habitatdirektivet. Efter VVM-direktivet er det afgørende, om der udføres arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika, hvilket er tilfældet ved fældning af træer med henblik på at vedligeholde naturveje gennem et naturreservat. Projektet var derfor også omfattet af habitatdirektivets art. 6(3), uden det havde betydning, at træfældningen var påkrævet efter national ret (præmis 38-39). Med hensyn til undtagelsen for projekter, der er direkte forbundet med eller nødvendige for Natura 2000-områdets forvaltning, bemærkede EU-Domstolen, at foranstaltninger, der har til formål at beskytte området mod skovbrande, ikke i sig selv er undtaget fra habitatdirektivets art. 6(3), idet foranstaltningerne tillige skal være nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for levesteder og arter på udpegningsgrundlaget og skal stå i rimeligt forhold til disse mål, hvilket forudsætter, at de er tilpasset det pågældende område og egnet til at opnå målene (præmis 47). Hertil kommer, at foranstaltningerne skal indgå blandt de bevaringsforanstaltninger, som medlemsstaten har fastsat efter direktivets art. 6(1) (præmis 50). Med hensyn til det tredje spørgsmål udtalte EU-Domstolen, at det er uden betydning for pligten til at gennemføre en konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3), om det omhandlede projekt er påkrævet efter national ret, idet Domstolen bl.a. bemærkede, at projektet efter omstændighederne vil kunne undtages efter direktivets art. 6(4), såfremt konsekvensvurderingen viser, at der kan ske en skade på Natura 2000-området (præmis 54 og 56). Med hensyn til det fjerde spørgsmål bemærkede EU-Domstolen, at den flere gange har fastslået, at vurderingsforpligtelsen efter habitatdirektivets art. 6(3) har en forudgående karakter, hvorfor det ikke er muligt at

gennemføre, fortsætte eller afslutte et projekt, inden der er foretaget en vurdering af virkningerne på Natura 2000-området, medmindre projektet er direkte forbundet med eller nødvendigt for lokalitetens forvaltning (præmis 63-68). Herefter udtalte Domstolen imidlertid, at hvor ”en aktuel eller umiddelbart truende risiko kræver øjeblikkelig gennemførelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for beskyttelsen af lokaliteten”, vil disse foranstaltninger være undtaget fra habitatdirektivets art. 6(3), idet kravet om forudgående konsekvensvurdering i en sådan situation risikerer at være til skade for Natura 2000-området. Denne betingelse kan være opfyldt, hvis der er tale om ”hasteforanstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af skovbrande”, hvilket det tilkom den forelæggende ret at vurdere i den konkrete sag (præmis 69-70). Det femte spørgsmål om genoprettelse omformulerede EU-Domstolen til (i den danske sprogversion), ”om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, [...] forpligter de kompetente myndigheder til at vedtage foranstaltninger med henblik på at afhjælpe eventuelle væsentlige virkninger af arbejder, der er udført uden at have været underkastet den forhåndsvurdering, der er fastsat i denne bestemmelse, og til at kræve erstatning for den skade, der er forårsaget ved disse arbejder”. Domstolen bemærkede indledningsvis, at den lettiske miljøbeskyttelsesmyndighed havde påbudt LVM dels at lade fældede fyrretræer blive på stedet, dels at supplere mængden af død træmasse. Det første pålæg havde til formål at forhindre, at de arbejder, der var blevet udført i strid med habitatdirektivets art. 6, stk. 3, blev fortsat, mens det andet var en påmindelse om (indskærpelse af) en regel i lettisk lovgivning om, at fjernelse af dødt træ skal undlades, når der ikke er tilstrækkeligt af det. Efter Domstolens opfattelse syntes det anfægtede påbud dermed ikke at have til formål at afhjælpe virkningerne af den gennemførte træfældning eller at kræve erstatning af LVM for den skade, som disse arbejder havde

forårsaget (præmis 75-76). Da det dog ikke var åbenbart, at spørgsmålet var uden relevans for hovedsagen, anså Domstolen sig alligevel for kompetent til at besvare spørgsmålet. Med henvisning til tidligere praksis bemærkede Domstolen, at habitatdirektivet ikke indeholder bestemmelser om konsekvenserne ved en tilsidesættelse af pligten til at foretage en forhåndsvurdering efter art. 6(3), herunder om erstatning for miljøskade, men at medlemsstaterne efter loyalitetsprincippet i TEU art. 4(3) skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør. Alle nationale myndigheder er derfor, inden for rammerne af deres kompetence, forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en vurdering i overensstemmelse med art. 6(3) (præmis 79-81 og 84). Med henvisning til sag C-201/02, Wells, bemærkede Domstolen, at medlemsstaterne som følge heraf kan være forpligtet til at erstatte skader, der er opstået ved undladelsen af at foretage en vurdering. Derimod kan der ikke alene af habitatdirektivet eller loyalitetsprincippet, som kun påhviler medlemsstaterne, udledes en forpligtelse for private til at erstatte skader på Natura 2000-områder, som vedkommende har forårsaget ved arbejder gennemført uden konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3) (præmis 82-83, 86 og 88). En forpligtelse til at erstatte skade på et Natura 2000-område kan derfor kun følge af national ret, idet Domstolen tilføjede, at såfremt en sådan forpligtelse er fastsat i national ret, vil de kompetente nationale myndigheder være forpligtet til at anvende den (præmis 84-85). Herfra må dog gøres den undtagelse, at såfremt bygherren (i hovedsagen LVM) skal sidestilles med et organ i medlemsstaten (og dermed henhører under staten), skal den nationale kompetente myndighed direkte på grundlag af habitatdirektivets art. 6(3) pålægge virksomheden at yde erstatning for skaden (præmis 87).

Kommentar: EU-Domstolens besvarelse af spørgsmål 1-3 rummer ikke væsentlige nyheder, og kommentaren vil derfor begrænse sig til spørgsmål 4 og 5. Med dommen har EU-Domstolen for første gang fastslået, at habitatdirektivets art. 6(3) ikke omfatter et projekt, hvis gennemførelse er nødvendig for at afværge en aktuel eller umiddelbart truende risiko for skade på et Natura 2000-område. Selvom en sådan undtagelse ikke kan udledes af direktivets ordlyd, forekommer det rimelig oplagt, at hasteforanstaltninger i tilfælde af eksempelvis omfattende brand eller oversvømmelse ikke skal afvente en konsekvensvurdering, som vil kunne være til skade for Natura 2000-området og dermed virke kontraproduktivt i forhold til direktivets formål. En lignende undtagelse må formentlig også gælde for

VVM-direktivet ved siden af dette direktivets art. 2(4), som synes at sigte til andre undtagelsestilfælde, hvor anvendelsen af VVM-reglerne vil skade formålet med projektet.

EU-Domstolens besvarelse af det femte spørgsmål om genoprettelse af skader på Natura 2000-områder rummer en række principielle og vanskelige spørgsmål om håndhævelse af habitatdirektivet, som Domstolen dog kun i begrænset omfang forholdt sig til i den konkrete sag. Det første problem er, hvem der må anses for rette pligtsubjekt efter habitatdirektivets art. 6(3). Som bestemmelsen er formuleret, retter den sig først og fremmest mod godkendelsesmyndigheden ved at foreskrive en vurderingsprocedure, der skal sikre, at myndigheden først giver sin tilslutning til et projekt, når den har sikret sig, at der ikke sker skade på et Natura 2000-område. Uanset at en sådan regel logisk må forudsætte nationale regler om godkendelse eller anmeldelse af de berørte projekter, har EU-Domstolen tidligere udtalt, at art. 6(3) ikke finder anvendelse på aktiviteter, som kræver forudgående tilladelse, men som er blevet gennemført uden en sådan tilladelse, dvs. ulovligt, idet sådanne aktiviteter dog efter omstændighederne omfattes af art. 6(2), jf. sag C-504/14, Kommissionen mod Grækenland, præmis 120-126. Af sag C-461/17, Holohan m.fl., fremgår videre, at det alene er myndighederne, der er umiddelbart forpligtet af habitatdirektivets art. 6(3), og at dette også gælder, når bygherre er en offentlig myndighed. I ovennævnte sag C-434/22 forbigik både generaladvokaten og Domstolen dette spørgsmål i tavshed, men forudsatte tilsyneladende, at det omhandlede træfældningsprojekt var udført i strid med habitatdirektivets art. 6(3) (eller – mere korrekt – de nationale bestemmelser, der gennemfører art. 6(3) i lettisk ret), også selvom det fremgår af sagens oplysninger, at de kompetente lettiske myndigheder ikke havde tilladt projektet. Såfremt det lægges til grund, at habitatdirektivets art. 6(3) som følge af de nationale gennemførelsesregler også forpligter bygherren, er spørgsmålet dernæst, hvilke konsekvenser der kan og skal drages ved bygherrens tilsidesættelse af reglen. I overensstemmelse med hidtidig praksis tog EU-Domstolen udgangspunkt i, at habitatdirektivet ikke indeholder særlige regler om konsekvenserne af en tilsidesættelse af direktivet, men at det efter loyalitetsprincippet i TEU art. 4(3) påhviler enhver myndighed at bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør inden for rammerne af myndighedens beføjelser. Sådanne ulovlige følgevirkninger kan eksempelvis være den fortsatte drift af en aktivitet i strid med art. 6(3), men omfatter også vidererækkende konsekvenser af tilsidesættelsen såsom den skade på miljøet, som overtrædelsen af art. 6(3) har medført. Af sag C-201/02, Wells, fremgår desuden, at medlemsstaten kan blive erstatningsansvarlig over for private, der har lidt et tab som følge af myndighedernes tilsidesættelse af VVM-direktivet, hvilket efter dommen i sag C-434/22 tilsvarende må gælde ved myndighedernes tilsidesættelse af habitatdirektivets art. 6(3), jf. i samme retning sag C-278/21, AquaPri (MRF 2022.193), præmis 46. I ovennævnte sag C-434/22 fastslog EU-Domstolen derimod, at der ikke alene af habitatdirektivets art. 6(3) og TEU art. 4(3) kan udledes en forpligtelse for private over for myndighederne til at genoprette skader på et Natura 2000-område. Denne konklusion er for så vidt selvfølgelig, når direktiver efter helt fast praksis ikke i sig selv kan være hjemmel for en bebyrdende afgørelse over for private, jf. Fenger: EU-rettens påvirkning af dansk forvaltningsret, 4, udg., 2021, s. 38. Derimod undlod EU-Domstolen at tage stilling til det mere interessante spørgsmål, om en fuldstændig gennemførelse af habitatdirektivet kræver, at der i national ret vedtages lovgivning, der gør det muligt at forpligte private til at genoprette skader forvoldt under tilsidesættelse af habitatdirektivets art. 6(3) – hvilket generaladvokaten havde besvaret bekræftende i forslaget til afgørelse i sagen. I den forbindelse må det især undre, at Domstolen ikke anførte, at private efter den nationale gennemførelse af miljøansvarsdirektivet (2004/35) kan være forpligtet til at genoprette skader på bl.a. Natura 2000-områder, når ansvarsbetingelserne i miljøansvarsdirektivet er opfyldt, hvilket kort er nævnt i note 51 i generaladvokatens forslag til afgørelse. Af miljøansvarsdirektivet fremgår således, at hvis der er meddelt tilladelse til et projekt i overensstemmelse med habitatdirektivets art. 6(3), er det udelukket, at der foreligger en miljøskade, hvormed der i denne forstand er taget stilling til konsekvensen af, at en aktivitet er iværksat uden overholdelse af art. 6(3). Se herom nærmere Pagh

og Haugsted: *Fast ejendom – regulering og køb*, 4. udg., 2022, s. 685 ff. Det må dog fremhæves, at Domstolen i præmis 85 fastslog, at såfremt der i national ret findes en forpligtelse for private til at genoprette skader forvoldt på et Natura 2000-område, er de kompetente nationale myndigheder forpligtet til at anvende denne til at kræve genopretning, men uden at Domstolen nævnte, at der efter miljøansvarsdirektivet er nærmere regler herom. Dette nationale hjemmelsgrundlag kan således eksempelvis udgøres af gennemførelsen af miljøansvarsdirektivet, men vil efter omstændighederne også kunne følge af rent national lovgivning, jf. som et eksempel fra dansk ret skovlovens § 51, stk. 3, hvorefter myndighederne ved påbud om lovliggørelse af ulovlige forhold i fredsskov kan bestemme, hvordan arbejdet skal udføres, herunder hvilke træarter og dyrkningsmetoder der skal anvendes. Forestiller vi os, at der i ovennævnte sag havde været tale om fældning af træer i en dansk skov i strid med skovloven, og at dette samtidig udgjorde en tilsidesættelse af habitatdirektivets art. 6(3), er det dermed nærliggende at forstå dommen i sag C-434/22 sådan, at Miljøstyrelsen som tilsynsmyndighed efter skovloven er forpligtet i medfør af EU-retten til at kræve genopretning af skaden inden for rammerne af skovloven, hvilket dog må forudsætte, at forholdet ikke ville kunne lovliggøres retligt efter skovloven og habitatdirektivets art. 6(4). En sådan forpligtelse går videre end almindelige danske håndhævelsesregler, hvor det normalt antages, at myndighederne har mulighed for, men ikke pligt til, at kræve genopretning – forudsat at der er hjemmel til genopretning i den konkrete lov. Hvis fældningen havde medført en miljøskade eller overhængende fare herfor efter miljøansvarsdirektivet, er det dog skovlovens kapitel 8 a, der vil skulle anvendes, hvorefter Miljøstyrelsen i første omgang skal træffe afgørelse om, at der foreligger en miljøskade, og herefter kræve genopretning af Natura 2000-området efter den særlige fremgangsmåde i miljøskadeloven.

I øvrigt må fremhæves EU-Domstolens tilføjelse om, at offentligt ejede virksomheder, der efter EU-retten anses for en del af medlemsstaten, umiddelbart på grundlag af habitatdirektivet og TEU art. 4(3) er forpligtet til at genoprette skader forvoldt ved en tilsidesættelse af habitatdirektivets art. 6(3). Dette har også praktisk betydning i en dansk kontekst, når offentligt ejede selskaber som By & Havn eller Sund & Bælt gennemfører større anlægsprojekter. Dommen i sag C-434/22 tydeliggør dog ikke, hvilke betingelser et sådant ansvar er undergivet, herunder om skaden skal være forvoldt culpøst, smh. sag C-420/11, Leth, om medlemsstaternes erstatningsansvar ved tilsidesættelse af VVM-direktivet.

Endelig må der knyttes en bemærkning til terminologien i de forskellige sprogversioner af dommen. Problemet er, at der ved privates tilsidesættelse af habitatdirektivets art. 6(3) næppe i første række vil være tale om et økonomisk ansvar for den private, men derimod om et krav fra myndighedernes side om genopretning *in natura* (også betegnet realudligning), dvs. en tilbageføring mod miljøets hidtidige tilstand. Mens generaladvokaten var opmærksom på denne væsentlige sondring, jf. pkt. 67 i forslaget til afgørelse, synes EU-Domstolen at have holdt spørgsmålet mere åbent. De forskellige sprogversioner af dommen indikerer imidlertid, at EU-Domstolens oversættere ikke har været opmærksom på forskellen på et økonomisk erstatningskrav og et krav på genopretning *in natura*. I den danske version er det femte spørgsmål således formuleret som et spørgsmål om de lettiske myndigheders krav på 'erstatning' fra private ved tilsidesættelse af habitatdirektivets art. 6(3). Der synes altså her at være tale om et økonomisk ansvar, jf. også dommens præmis 88, hvor der tales om at 'betale erstatning'. På samme måde benyttes på engelsk 'pay/require compensation', dog skiftevis med det bredere udtryk 'make good the damage'. I den tyske sprogversion benyttes 'Ersatz ... zu verlangen' og 'ersetzen' og på svensk 'kräva ersättning' og 'ersätta'. Når der foreligger en sådan tvivl om ordlyden af en EU-dom, må der formentlig tages udgangspunkt i den franske version, som er voteringsproget ved Domstolen. På fransk benyttes i dommen konsekvent 'exiger la réparation' og 'réparer', som umiddelbart lader til at kunne dække over både et krav på genopretning *in natura* og et krav på økonomisk kompensation. Det kan herved bemærkes, at den franske sprogversion af

miljøansvarsdirektivet anvender begreberne 'réparer' og 'réparation', hvor der på dansk benyttes 'afhjælpe' og 'afhjælpning', hvilket i denne sammenhæng sigter til genopretning, genskabelse eller erstatning af skadede naturressourcer, jf. direktivets art. 2(11), hvorimod der ikke sigtes til erstatning for økonomisk tab, jf. direktivets præambelbetragtning 11 og 14. Det er på den baggrund mest nærliggende at forstå dommen sådan, at 'erstatning' (i den danske sprogversion) ikke i første række sigter til et økonomisk krav, men derimod til genopretning in natura af Natura 2000-områdets tilstand, jf. herved også Domstolens overvejelser om karakteren af de omhandlede lettiske påbud i præmis 74-76. I lyset af forvirringen om begrebernes indhold havde det formentlig været hensigtsmæssigt med en mundtlig forhandling af sagen for EU-Domstolen, hvilket Domstolen dog ikke havde anset for nødvendigt i den konkrete sag. Hvad der i øvrigt ligger i en 'genopretning' af miljøet, og hvordan en genopretning rent faktisk kan tilvejebringes, vil ofte være forbundet med betydelige vanskeligheder at fastslå, som det illustreres af såvel miljøansvarsdirektivets bilag II som Kommissionens forslag til en ny forordning om naturgenopretning (COM(2022) 304), der fortsat (i december 2023) forhandles i Rådet og Europa-Parlamentet.



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

7. december 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – direktiv 92/43/EØF – artikel 6, stk. 3 – begrebet »plan eller et projekt« på en beskyttet lokalitet – indgreb i en skov for at beskytte den mod brande – nødvendigheden af at foretage en forhåndsvurdering af virkningerne af denne indgriben på den pågældende lokalitet«

I sag C-434/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af administratīvā rajona tiesa, Rīgas tiesu nams (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, sektionen for Riga, Letland) ved afgørelse af 30. juni 2022, indgået til Domstolen den 30. juni 2022, i sagen

»Latvijas valsts meži« AS

mod

Dabas aizsardzības pārvalde,

Vides pārraudzības valsts birojs,

procesdeltager:

Valsts meža dienests,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer), som fungerende afdelingsformand, S. Rodin og L.S. Rossi,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: lettisk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- »Latvijas valsts meži« AS ved M. Gūtmanis,
- Dabas aizsardzības pārvalde ved A. Svilāns,
- Europa-Kommissionen ved C. Hermes og I. Naglis, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. juli 2023, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem »Latvijas valsts meži« AS og den regionale forvaltning i Kurzeme i Dabas aizsardzības pārvalde (miljøbeskyttelsestjenesten, Letland) vedrørende den afgørelse, som generaldirektøren for denne tjeneste traf den 22. marts 2021, hvorved dette selskab blev pålagt at træffe forskellige foranstaltninger med henblik på at reducere de negative virkninger af en træfældning i det særlige bevaringsområde af fællesskabsbetydning (Natura 2000) i Ances purvi un meži (Ances moser og skove), der er beliggende i Letland.

Retsforskrifter

EU-retten

Habitatdirektivet

- 3 Habitatdirektivets artikel 1, litra l), definerer et særligt bevaringsområde som »et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget«.
- 4 Udpegningen af særlige bevaringsområder er fastlagt i dette direktivets artikel 4, stk. 4:
»Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.«

5 Beskyttelsen af Natura 2000-lokaliteter er bl.a. reguleret i det nævnt direktivs artikel 6, som bestemmer:

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

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

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

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

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

VVM-direktivet

6 Artikel 1, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1, herefter »VVM-direktivet«) har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »projekt«:

- gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder
- andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.«

Lettisk ret

Lov om særlige bevaringsområder

7 Habitatdirektivet er blevet gennemført i lettisk ret ved likums »Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām« (lov om særlige bevaringsområder) af 2. marts 1993 (*Latvijas Vēstnesis*, 1993, nr. 5).

8 Denne lovs artikel 15 med overskriften »Regler for beskyttelse og udnyttelse af bevaringsområder« har følgende ordlyd:

»(1) Der kan fastsættes regler for beskyttelse og udnyttelse af bevaringsområder med henblik på at sikre beskyttelsen af disse lokaliteter og bevarelsen af de naturværdier, de rummer.

(2) Der er generelle regler for beskyttelse og udnyttelse, individuelle regler for beskyttelse og udnyttelse og naturbeskyttelsesplaner for bevaringsområderne.«

9 Den nævnte lovs artikel 43 med overskriften »Særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning« har følgende ordlyd:

»[...]

(4) Enhver planlagt aktivitet eller ethvert planlægningsdokument, som hver for sig eller sammen med andre planlagte aktiviteter eller planlægningsdokumenter kan få en væsentlig indvirkning på et særligt bevaringsområde af fællesskabsbetydning (Natura 2000), skal underkastes en vurdering af virkninger på miljøet (med undtagelse af naturbeskyttelsesplaner for bevaringsområder og dertil knyttede aktiviteter, som er nødvendige for forvaltningen eller genopretningen af levesteder for særligt beskyttede arter, levesteder for særligt beskyttede arter med begrænset anvendelse eller særligt beskyttede biotoper, såvel som indretning af infrastrukturer til forskning og til offentlig tilgængelig grøn turisme, som er omfattet af naturbeskyttelsesplanerne for disse bevaringsområder). [...]

Lov om brandforebyggelse og brandbekæmpelse

10 Artikel 10.¹, stk. 1, i Ugunsdrošības un ugunsdzēsības likums (lov om brandforebyggelse og brandbekæmpelse) af 24. oktober 2002 (*Latvijas Vēstnesis*, 2002, nr. 165) bestemmer, at ejeren eller indehaveren af en skov er forpligtet til at sikre, at kravene til brandforebyggelse i skovene overholdes.

11 Denne lovs artikel 12 bestemmer, at ministerrådet fastsætter de krav, som fysiske eller juridiske personer skal opfylde med henblik på forebyggelse og effektiv slukning af brande og afbødning af følgerne heraf, uafhængigt af ejerskabsformen og beliggenheden.

Dekret nr. 238

- 12 Punkt 1 i Ministru kabineta noteikumi Nr. 238 »Ugunsdrošības noteikumi« (ministerrådets dekret nr. 238 om brandforebyggelse) af 19. april 2016 (*Latvijas Vēstnesis*, 2016, nr. 78) (herefter »dekret nr. 238«) bestemmer, at dette dekret fastsætter de krav til forebyggelse af risici, som fysiske eller juridiske personer skal opfylde med henblik på forebyggelse og effektiv slukning af brande og afbødning af følgerne heraf, uafhængigt af ejerskabsformen og beliggenheden.
- 13 Punkt 2.7.¹ i det nævnte dekret præciserer, at skovinfrastrukturanlæg til brandforebyggelse er veje i skovområder, brandbælter, mineralske jordstriber, naturveje, »branddamme«, hvortil der er adgang, og udkigstårne til brandovervågning.
- 14 I henhold til samme dekrets punkt 417.3 skal den ansvarlige for det pågældende skovareal hvert år inden den 1. maj fjerne nedbrudt plantemateriale, der kan hindre kørsel for brandslukningskøretøjer på det pågældende skovareals veje og naturstier, der kan bruges til dette formål.
- 15 Punkt 417.4 i dekret nr. 238 bestemmer, at den ansvarlige for et skovareal hvert år inden den 1. maj skal berede veje og tilkørselsveje til »branddammene« og holde dem i stand til at sikre adgangen for brandslukningskøretøjer.
- 16 I dette dekrets punkt 418 præciseres det, at den ansvarlige for et skovareal, som forvalter et sammenhængende skovområde på mere end 5 000 ha, skal opstille og gennemføre en plan til forebyggelse af brande for hele dette skovareal. Denne plan skal ledsages af kort over det nævnte skovareal.

Dekret nr. 478

- 17 Punkt 2 i Ministru kabineta noteikumi Nr. 478 Dabas lieguma »Ances purvi un meži« individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi (ministerrådets dekret nr. 478 om særlige regler for bevarelse og udnyttelse af naturreservatet »Ances moser og skove«) af 16. august 2017 (*Latvijas Vēstnesis*, 2017, nr. 164) (herefter »dekret nr. 478«) bestemmer, at dette naturreservat skal oprettes for at sikre bevarelsen af landskabet med kystnære lavninger og klitter, der er karakteristiske for lokaliteten, og for at beskytte særligt beskyttede biotoper og arter af betydning for Republikken Letland og Den Europæiske Union.
- 18 Dette dekrets punkt 11 fastsætter:

»I skovområderne er det forbudt

[...] 11.2. at fælde tørre træer og fjerne væltede træer, førne eller dele heraf, hvis diameter er over 25 cm på det tykkeste sted, hvis deres samlede volumen er mindre end 20 kubikmeter pr. hektar bevoksning, med følgende undtagelser:

11.2.1. fældning og fjernelse af farlige træer, idet træerne efterlades i bevoksningen

11.2.2. udførelse af sådanne aktiviteter i prioriterede skovbiotoper i Unionen: i skovbevoksede tørvemoser (91D0*), i sumpskove (9080*), i skove ved vandløb, flodbreder og sletter, hvor oversvømmelse kan finde sted (91E0*), og i gamle eller naturlige boreale skove (9010*), hvor det er forbudt at fælde tørre træer og fjerne væltede træer, førne eller dele heraf, hvis diameter er over 25 cm på det tykkeste sted. [...]«

- 19 Det nævnte dekrets afsnit 23.3.3 bestemmer, at det fra den 1. februar til den 31. juli er forbudt at udøve skovdrift i det område af reservatet, der er sæsonbestemt, med undtagelse af foranstaltninger til beskyttelse af skove og bekæmpelse af brande.
- 20 Naturreservatet »Ances moser og skove« har desuden en naturbeskyttelsesplan (plan for årene 2016-2028, herefter »beskyttelsesplanen«), som blev godkendt ved vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministra rīkojums Nr. 105 (bekendtgørelse nr. 105 fra ministeren for miljøbeskyttelse og regionaludvikling) af 28. april 2016.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 21 Det omhandlede naturreservat er et særligt bevaringsområde af fællesskabsbetydning (Natura 2000), der ligger i Ventspils kommune (Letland). Dette reservat med et areal på 9 822 ha er blevet oprettet for at sikre bevaring og forvaltning af biotoper og sjældne og beskyttede dyre- og plantearter i Letland og i Unionen samt af landskabet med lavninger og kystklitter, der er typiske for regionen.
- 22 Den 7. og 14. januar 2021 inspicerede ansatte fra miljøbeskyttelsestjenesten under den regionale forvaltning i Kurzeme naturreservatet og konstaterede, at sagsøgeren i hovedsagen havde fået fældet træer i dette naturreservat langs naturveje over en strækning på ca. 17 km.
- 23 Miljøbeskyttelsestjenesten mente, at den omhandlede foranstaltning hverken var forudset i beskyttelsesplanen eller i dekret nr. 478, og at den burde have været underkastet en forudgående vurdering af dens virkninger.
- 24 Ved en afgørelse af 15. januar 2021 pålagde tjenesten sagsøgeren i hovedsagen at reducere de negative virkninger på det omhandlede naturreservat af de aktiviteter, der var udført på naturreservatets område, og at efterlade fældede fyrretræer med en diameter på mere end 25 cm i skovbevoksningerne, for at disse fyrretræer ved deres nedbrydning omdannes til et egnet substrat for udviklingen af særligt beskyttede insektarter i dette naturreservat, bl.a. den langhornede nåletræsbille (*Tragosoma depsarium*) og den store langhornede træbuk (*Ergates faber*). Miljøbeskyttelsestjenesten pålagde desuden sagsøgeren i hovedsagen at supplere mængden af død træmasse i den prioriterede beskyttede biotop 9010* »gamle eller naturlige boreale skove« med den begrundelse, at denne var utilstrækkelig.
- 25 Sagsøgeren i hovedsagen klagede over denne afgørelse. Generaldirektøren for miljøbeskyttelsestjenesten bekræftede imidlertid sidstnævnte ved en afgørelse af 22. marts 2021 (herefter »den i hovedsagen omhandlede afgørelse«).
- 26 Sagsøgeren i hovedsagen har anlagt sag ved administratīvā rajona tiesa, Rīgas tiesu nams (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, sektionen for Riga, Letland), som er den forelæggende ret, med påstand om ophævelse af den i hovedsagen omhandlede afgørelse.

- 27 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at de aktiviteter, som den foreholdes, er påkrævet i henhold til den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande, som indebærer vedligeholdelse af skovveje og naturveje, herunder fældning af træer på grundlag af tilladelser udstedt af Valsts meža dienests (statsskovvæsenet, Letland), at disse aktiviteter ikke er underlagt vurderingsproceduren i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og at de nævnte aktiviteter er blevet udført i overensstemmelse med beskyttelsesplanen og dekret nr. 478.
- 28 Sagsøgeren i hovedsagen har desuden gjort gældende, at de foranstaltninger, der er indført ved den i hovedsagen omhandlede afgørelse, har negative indvirkninger på forebyggelsen og bekæmpelsen af brande i det omhandlede naturreservat. Ifølge den forelæggende ret har statsskovvæsenet foretaget den samme konstatering.
- 29 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den skal afgøre, om de aktiviteter, som sagsøgeren i hovedsagen har udøvet, udgør aktiviteter, der er underlagt proceduren for vurdering af virkningerne af påtænkte planer og projekter i de særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning (Natura 2000) som fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 30 Med henblik herpå er den forelæggende ret af den opfattelse, at den først skal vurdere, om de i hovedsagen omhandlede aktiviteter udgør en »plan« eller et »projekt« som omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 3, eftersom det kun er »planer« og »projekter«, der kan påvirke et særligt bevaringsområde, som skal underkastes en vurdering af deres virkninger i henhold til denne bestemmelse.
- 31 Hvis denne kvalificering skal lægges til grund for de pågældende arbejder, er den forelæggende ret ligeledes i tvivl om, hvorvidt disse arbejder er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af det omhandlede naturreservat, for så vidt som disse har til formål at beskytte dette naturreservat mod risikoen for brand. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kræves der nemlig ikke en vurdering af virkningerne på den pågældende lokalitet for planer eller projekter, der er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning.
- 32 Selv hvis der ikke foreligger en sådan forbindelse til eller en sådan nødvendighed for lokalitetens forvaltning, er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt vurderingen af virkningerne af de omhandlede aktiviteter ikke desto mindre er påkrævet, når disse aktiviteter kræves i henhold til den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande.
- 33 På denne baggrund har administratīvā rajona tiesa, Rīgas tiesu nams (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, sektionen for Riga), besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Omfatter begrebet »projekt« som omhandlet i [VVM-direktivets] artikel 1, stk. 2, litra a), [...] også aktiviteter i et skovområde, der udføres med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til forebyggelse af brande i dette område i overensstemmelse med de krav til forebyggelse af brande, der er fastsat i den gældende lovgivning?
 - 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal aktiviteter, der udføres i et skovområde med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til forebyggelse af brande i dette område i overensstemmelse med de krav til forebyggelse af brande, der er fastsat i den gældende lovgivning, da anses for at være et projekt som omhandlet i [habitatdirektivets] artikel 6, stk. 3, [...], der er direkte forbundet med eller nødvendigt for forvaltningen af

området, således at det ikke er nødvendigt at gennemføre proceduren for vurdering af særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning (Natura 2000) i forbindelse med sådanne aktiviteter?

- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, følger det da af [habitatdirektivets] artikel 6, stk. 3, [...], at der ligeledes skal foretages en vurdering af de planer og projekter (aktiviteter), som ikke er direkte forbundet med [...] [eller nødvendige for] forvaltningen af det [omhandlede særlige bevaringsområde], som kan få en væsentlig indvirkning på bevaringsområder af fællesskabsbetydning (Natura 2000), men som ikke desto mindre udføres i overensstemmelse med den nationale lovgivning med henblik på at sikre overholdelsen af kravene til forebyggelse af skovbrande og til brandbekæmpelse?
- 4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende, kan en sådan aktivitet da fortsætte og afsluttes, inden proceduren for efterfølgende [vurdering] af særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning (Natura 2000) gennemføres?
- 5) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende, er de kompetente myndigheder da forpligtet til at fremsætte krav om genoprettelse af skader og træffe foranstaltninger med henblik på at undgå eventuelle væsentlige virkninger, i det tilfælde hvor virkningernes væsentlighed ikke er blevet vurderet i forbindelse med [proceduren for vurdering af] særlige bevaringsområder af fællesskabsbetydning (Natura 2000)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 34 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at begrebet »projekt« som omhandlet i denne bestemmelse omfatter aktiviteter, der udføres i et skovområde, som er udpeget som særligt bevaringsområde, med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til forebyggelse af brande i dette område i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i den nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande.
- 35 Indledningsvis bemærkes, at denne bestemmelse fastsætter, at i særlige bevaringsområder som omhandlet i habitatdirektivets artikel 1, litra l), »[vurderes a]lle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, [...] med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne«.
- 36 Det skal for det første bemærkes, at habitatdirektivet ikke indeholder en definition af begrebet »projekt«. VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), som den forelæggende ret udtrykkeligt har henvist til i sit spørgsmål, indeholder derimod en definition heraf, hvorefter et »projekt« som omhandlet i sidstnævnte direktiv omfatter gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder samt andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.

- 37 Domstolen har fastslået, at begrebet »projekt« som omhandlet i habitatdirektivet omfatter begrebet »projekt« som omhandlet i VVM-direktivet, således at hvis en aktivitet er omfattet af VVM-direktivet, er denne så meget desto mere omfattet af habitatdirektivet (dom af 9.9.2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 For det andet fremgår det af Domstolens praksis, at et »projekt« som omhandlet i VVM-direktivet indebærer udførelse af arbejder eller indgreb, som ændrer den pågældende lokalitets fysiske karakteristika (jf. i denne retning dom af 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 24). I det foreliggende tilfælde bestod de i hovedsagen omhandlede aktiviteter i at fælde træer med henblik på at vedligeholde de naturveje, der går igennem det omhandlede naturreservat. De opfylder derfor det materielle kriterium for begrebet »projekt« som omhandlet i VVM-direktivet.
- 39 Der er derimod ikke noget retligt kriterium, der begrænser dette begreb. Dette er grunden til, at den omstændighed, at de i hovedsagen omhandlede træfældningsarbejder blev pålagt ved den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande, ikke kan rejse tvivl om kvalificeringen af disse arbejder som et »projekt« som omhandlet i VVM-direktivet.
- 40 Det følger af det ovenstående, at de nævnte træfældningsarbejder udgør et »projekt« som omhandlet i VVM-direktivet og følgelig et »projekt« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 41 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at begrebet »projekt« som omhandlet i denne bestemmelse omfatter aktiviteter, der udføres i et skovområde, som er udpeget som særligt bevaringsområde, med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til forebyggelse af brande i dette område i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande, når disse aktiviteter ændrer den pågældende lokalitets fysiske karakteristika.

Det andet spørgsmål

- 42 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at aktiviteter, der udføres i et skovområde, som er udpeget som særligt bevaringsområde, med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til forebyggelse af brande i dette område i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande, skal anses for at være et projekt, der er »direkte forbundet med eller nødvendigt for lokalitetens forvaltning« som omhandlet i denne bestemmelse, og følgelig ikke skal underkastes en vurdering af deres virkninger på den pågældende lokalitet.
- 43 Det fremgår nemlig af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at hvis de i hovedsagen omhandlede arbejder, der er blevet udført i overensstemmelse med den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande, er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af den omhandlede lokalitet, skulle de ikke underkastes en vurdering af deres virkninger på denne lokalitet.

- 44 For det første fremgår det af habitatdirektivets artikel 1, litra l), at et særligt bevaringsområde afgrænses med henblik på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for visse naturtyper eller arter. Med henblik herpå iværksætter medlemsstaterne i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for de pågældende lokaliteter eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I til dette direktiv og de arter i bilag II til dette, der findes på lokaliteterne.
- 45 Det følger af det ovenstående, at de bevaringsforanstaltninger, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, skal være direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af den pågældende lokalitet som omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 3.
- 46 For det andet, og således som generaladvokaten har anført i punkt 37 i forslaget til afgørelse, kan forsigtighedsforanstaltninger, der har til formål at forhindre eller bekæmpe brande, være forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af en beskyttet lokalitet. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder såvel beskyttelsesplanen som dekret nr. 478 i øvrigt indirekte oplysninger om nødvendigheden af at vedtage foranstaltninger til forebyggelse af risici for skovbrande på den pågældende lokalitet.
- 47 Det er imidlertid er ikke alle foranstaltninger, der har til formål at beskytte et særligt bevaringsområde mod risikoen for skovbrande, der er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af den pågældende lokalitet. Disse foranstaltninger skal desuden være nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de beskyttede levesteder eller arter og stå i et rimeligt forhold til disse mål, hvilket forudsætter, at de er tilpasset det pågældende område og gør det muligt at nå disse mål.
- 48 Hvad i det foreliggende tilfælde angår træfældningsarbejde, der skal opretholde naturvejenes tilstand i et beskyttet område, skal det bedømmes, om disse arbejder påvirker visse bevaringsmålsætninger, og i givet fald, om risikoen for en fremtidig skade på den af brande berørte lokalitet begrundes de nævnte arbejder under hensyntagen til alle dette områdes kendetegn.
- 49 En sådan vurdering kræver en vurdering af virkningerne af de påtænkte foranstaltninger til forebyggelse af brande i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 50 Det forholder sig kun anderledes, hvis disse foranstaltninger allerede er blandt dem, der er vedtaget i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, og som sådan er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning.
- 51 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at aktiviteter, der udføres i et skovområde, som er udpeget som særligt bevaringsområde, med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til forebyggelse af brande i dette område i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande, alene af den grund, at de har et sådant formål, ikke kan anses for at være direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af den pågældende lokalitet, og derfor ikke i medfør heraf kan undtages fra vurderingen af deres virkninger på lokaliteten, medmindre de indgår blandt bevaringsforanstaltninger for lokaliteten, der allerede er vedtaget i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.

Det tredje spørgsmål

- 52 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at den kræver, at der foretages en vurdering af de planer og projekter, der er omhandlet i denne bestemmelse, selv når deres gennemførelse er påkrævet i henhold til den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande.
- 53 Det bemærkes i første række, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for en lokalitets forvaltning, men som kan påvirke denne lokalitet væsentligt, skal underkastes en vurdering af deres virkninger på den nævnte lokalitet, hvilket krav indebærer, at samtlige disse planers eller projekters virkninger på lokaliteten skal identificeres, vurderes og tages i betragtning. En sådan plan eller et sådant projekt undergives en sådan vurdering, når der foreligger en sandsynlighed eller en risiko for, at den eller det påvirker den pågældende lokalitet væsentligt, hvilken betingelse, henset til forsigtighedsprincippet, skal anses for at være opfyldt, når det på grundlag af den bedste videnskabelige viden på området ikke kan udelukkes, at der foreligger en sandsynlighed eller en risiko for betydelige skadelige virkninger på denne lokalitet, navnlig henset til denne lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår (jf. i denne retning dom af 10.11.2022, AquaPri, C-278/21, EU:C:2022:864, præmis 49 og 50 samt den deri nævnte retspraksis). Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om det i hovedsagen omhandlede projekt kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt, idet den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande, således som generaladvokaten har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse, ikke kan fritage en plan eller et projekt for at opfylde kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 54 Når dette er sagt, skal det i anden række fremhæves, at der ikke er nogen modsætning mellem forpligtelsen i henhold til national ret til at vedtage visse foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af skovbrande og forpligtelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, til først at underkaste disse foranstaltninger en vurdering af deres virkninger på den omhandlede lokalitet, når de kan have en væsentlig indvirkning på et særligt bevaringsområde.
- 55 For det første gør denne vurdering det nemlig tværtimod muligt at fastlægge de nærmere bestemmelser for iværksættelsen af de nævnte foranstaltninger, som er bedst egnede til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper eller arter, til hvis beskyttelse det pågældende særlige bevaringsområde er blevet oprettet.
- 56 For det andet bestemmer habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, at selv i tilfælde, hvor det i vurderingen konkluderes, at de påtænkte foranstaltninger har negative virkninger på lokaliteten, og der ikke findes nogen alternativ løsning, kan disse foranstaltninger alligevel gennemføres, hvis bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser berettiger det, forudsat at medlemsstaten træffer alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 190).
- 57 I tredje række og under alle omstændigheder bemærkes, at Domstolen har udtalt, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke kan give en medlemsstat adgang til at vedtage nationale bestemmelser, der generelt undtager bestemte former for planer og projekter fra forpligtelsen til at foretage en vurdering af deres virkninger på lokaliteten (dom af 22.6.2022, Kommissionen mod Slovakiet (Beskyttelse af tjuren), C-661/20, EU:C:2022:496, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

- 58 En mulighed for i overensstemmelse med den gældende nationale lovgivning generelt at undtage visse aktiviteter fra vurderingen af deres virkninger på den beskyttede lokalitet kan nemlig skade denne lokalitets integritet.
- 59 Det skal i øvrigt bemærkes, at det i det foreliggende tilfælde fremgår af de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen, at den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande ikke fastsætter en sådan mulighed.
- 60 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at den kræver, at der foretages en vurdering af de planer og projekter, der er omhandlet i denne bestemmelse, selv når deres gennemførelse er påkrævet i henhold til den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande.

Det fjerde spørgsmål

- 61 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at aktiviteter med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til beskyttelse af skove mod brande i et skovområde, der er udpeget som særligt bevaringsområde, kan fortsættes og afsluttes inden iværksættelsen af den procedure for vurdering af deres virkninger, der er fastsat i denne bestemmelse.
- 62 Ifølge ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, »[giver de kompetente myndigheder på] baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, [...] først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden«. Der kan således ikke gennemføres nogen plan eller noget projekt i et særligt bevaringsområde, før dens eller dets virkninger på den omhandlede lokalitet er blevet vurderet.
- 63 Domstolen har flere gange bekræftet den forudgående karakter af vurderingsproceduren i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 (dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 34, af 11.4.2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 28, og af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 43).
- 64 Som generaladvokaten har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, er det i øvrigt absolut nødvendigt, at vurderingen af planens eller projektets virkninger går forud for gennemførelsen. For det første gør en efterfølgende vurdering det nemlig ikke muligt at undgå indgreb i lokalitetens bevaringsstatus. For det andet er det ofte vanskeligt at vurdere omfanget af disse virkninger, når der ikke foreligger en forudgående opgørelse over lokalitetens oprindelige status.
- 65 Habitatdirektivet gør det således ikke muligt at gennemføre en plan eller et projekt i et særligt bevaringsområde, og så meget desto mindre at fortsætte og afslutte gennemførelsen heraf, inden der foretages en vurdering af virkningerne af planen eller projektet på den pågældende lokalitet.
- 66 Dette forbud finder anvendelse på aktiviteter, der udføres i et skovområde, som er udpeget som særligt bevaringsområde, med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til beskyttelse af skove mod brande i dette område, der har karakter af projekter som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, således som det fremgår af Domstolens besvarelse af det første spørgsmål.

- 67 Forbuddet finder derimod ikke anvendelse på aktiviteter, der udføres som led i bevaringsforanstaltninger for lokaliteten, der er vedtaget i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1. Som anført i denne doms præmis 52 og 53, skal disse aktiviteter nemlig som sådan anses for at være direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning.
- 68 Hvis aktiviteterne til vedligeholdelse af infrastruktur til beskyttelse af skove mod brande allerede var omfattet af bevaringsforanstaltningerne for lokaliteten i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, skal de således ikke underkastes den vurdering, der er fastsat i dette direktivs artikel 6, stk. 3.
- 69 Som generaladvokaten har anført i punkt 57 i forslaget til afgørelse, er det ligeledes nødvendigt at undtage det tilfælde, hvor en aktuel eller umiddelbart truende risiko kræver øjeblikkelig gennemførelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for beskyttelsen af lokaliteten. I et sådant tilfælde kan en forudgående gennemførelse af proceduren for vurdering af disse foranstaltningers virkninger på lokaliteten ikke tjene denne procedures formål, nemlig bevaringen af lokaliteten, men risikerer tværtimod at være til skade for denne.
- 70 Dette kan navnlig være tilfældet, når der er tale om hasteforanstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af skovbrande. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om udførelsen af de i hovedsagen omhandlede arbejder uden en forhåndsvurdering af deres virkninger på det omhandlede naturreservat kunne begrundes i denne henseende.
- 71 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at aktiviteter med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til beskyttelse af skove mod brande i et skovområde, der er udpeget som særligt bevaringsområde, ikke kan indledes, og så meget desto mindre fortsættes og afsluttes, inden afslutningen af den procedure for vurdering af deres virkninger, der er fastsat i denne bestemmelse, medmindre disse aktiviteter indgår blandt bevaringsforanstaltninger for den pågældende lokalitet, der allerede er vedtaget i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 1, eller en aktuel eller umiddelbart truende risiko for skade på bevarelsen af denne lokalitet kræver øjeblikkelig gennemførelse heraf.

Det femte spørgsmål

- 72 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at den forpligter de kompetente myndigheder til at vedtage foranstaltninger med henblik på at afhjælpe eventuelle væsentlige virkninger af arbejder, der er udført uden at have været underkastet den forhåndsvurdering, der er fastsat i denne bestemmelse, og til at kræve erstatning for den skade, der er forårsaget ved disse arbejder.
- 73 Indledningsvis skal det undersøges, om det femte spørgsmål, således som det er formuleret, er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 74 Ved den i hovedsagen omhandlede afgørelse pålagde generaldirektøren for miljøbeskyttelsestjenesten nemlig sagsøgeren i hovedsagen dels at lade fældede fyrretræer med en diameter på mere end 25 cm blive på stedet, dels at supplere mængden af død træmasse i den prioriterede beskyttede biotop 9010 * »Gamle eller naturlige boreale skove«, som var blevet fundet utilstrækkelig.

- 75 Som generaladvokaten har anført i punkt 69 og 72 i forslaget til afgørelse, har det første pålæg til formål at forhindre, at de arbejder, der er blevet udført i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fortsættes, og det andet er en påmindelse om punkt 11.2 i dekret nr. 478, der kræver, at fjernelse af dødt træ undlades, når der ikke er tilstrækkeligt af det.
- 76 Med andre ord synes den i hovedsagen omhandlede afgørelse ikke at have til formål at afhjælpe virkningerne af de arbejder, som sagsøgeren i hovedsagen har udført, eller at kræve erstatning af sagsøgeren for den skade, som disse arbejder har forårsaget.
- 77 I denne henseende bemærkes imidlertid, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen.
- 78 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at det femte spørgsmål ligesom de øvrige forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og det er ikke åbenbart, at det er uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Domstolen har derfor kompetence til at besvare dette spørgsmål.
- 79 Det skal for det første fastslås, at habitatdirektivet, navnlig dets artikel 6, stk. 3, ikke indeholder bestemmelser om de konsekvenser, der skal drages ved en tilsidesættelse af forpligtelsen til at foretage en forhåndsvurdering af virkningerne af en plan eller et projekt (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, *Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 169).
- 80 I henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 2, træffer medlemsstaterne »passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for [det nævnte] direktivs målsætninger«.
- 81 I henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, skal medlemsstaterne imidlertid bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør (dom af 16.12.1960, *Humblet mod Den Belgiske Stat*, 6/60-IMM, EU:C:1960:48, org.ref.: Rec. s. 1146, og af 7.1.2004, *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 64). Denne forpligtelse påhviler ethvert organ i den pågældende medlemsstat og navnlig de nationale myndigheder, som inden for rammerne af deres kompetence er forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en sådan vurdering af en plans eller et projekts indvirkninger på miljøet (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, *Kommissionen mod Irland (Windfarm Derrybrien)*, C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 75). Den nævnte forpligtelse påhviler også virksomheder, der tilhører den pågældende medlemsstat (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, *Kommissionen mod Irland (Windfarm Derrybrien)*, C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 91).
- 82 I medfør af dette princip er den pågældende medlemsstat ligeledes forpligtet til at erstatte alle de skader, der er opstået ved undladelsen af at foretage en vurdering af en plans eller et projekts indvirkninger på miljøet (dom af 7.1.2004, *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 66).

- 83 Derimod kan der ikke alene af princippet om loyalt samarbejde, som kun påhviler medlemsstaterne og deres organer, udledes en forpligtelse for borgerne til at erstatte skader på miljøet i et særligt bevaringsområde ved arbejder, som disse har udført, uden at disse arbejder har været genstand for den vurdering, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 84 Eftersom habitatdirektivet ikke indeholder nogen bestemmelse om erstatning for en miljøskade, og da borgerne under alle omstændigheder ikke kan pålægges nogen forpligtelse alene på grundlag af dette direktiv, kan forpligtelsen til at erstatte en skade som den i hovedsagen omhandlede kun følge af lettisk ret.
- 85 Det skal tilføjes, at såfremt en sådan forpligtelse er fastsat i lettisk ret, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, er de kompetente nationale myndigheder forpligtet til at anvende den.
- 86 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenholdt med princippet om loyalt samarbejde, kan følgelig ikke forpligte de kompetente myndigheder til at kræve erstatning af borgerne for en sådan skade.
- 87 Denne bestemmelse forpligter derfor ikke sagsøgeren i hovedsagen til at erstatte den skade, der er forårsaget af det arbejde, som denne har udført, uden at der forinden er blevet foretaget en vurdering, og den gør det således kun muligt for de kompetente myndigheder at pålægge denne at yde erstatning for denne skade i det tilfælde, som generaladvokaten har nævnt i punkt 73 i forslaget til afgørelse, hvor sagsøgeren i hovedsagen skal sidestilles med et organ i den pågældende medlemsstat. Hvis sagsøgeren i hovedsagen derimod er en borger, kan disse myndigheder ikke fra denne kræve erstatning for de ovennævnte skader alene på grundlag af den nævnte bestemmelse og princippet om loyalt samarbejde.
- 88 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenholdt med princippet om loyalt samarbejde, skal fortolkes således, at den forpligter den pågældende medlemsstat, navnlig dens kompetente myndigheder, til at vedtage foranstaltninger med henblik på at afhjælpe eventuelle væsentlige virkninger på miljøet af arbejder, der er blevet udført uden at den i denne bestemmelse fastsatte vurdering af disse virkninger er blevet foretaget på forhånd, og til at erstatte den skade, der er forårsaget af disse arbejder. Derimod forpligter bestemmelsen ikke denne medlemsstat til at kræve af borgerne, at de betaler erstatning for en sådan skade, såfremt skaden kan tilregnes dem.

Sagsomkostninger

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

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

- 1) Artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter skal fortolkes således, at begrebet »projekt« som omhandlet i denne bestemmelse omfatter aktiviteter, der udføres i et skovområde, som er udpeget som særligt bevaringsområde, med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til**

forebyggelse af brande i dette område i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande, når disse aktiviteter ændrer den pågældende lokalitets fysiske karakteristika.

- 2) Artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at aktiviteter, der udføres i et skovområde, som er udpeget som særligt bevaringsområde, med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til forebyggelse af brande i dette område i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande, alene af den grund, at de har et sådant formål, ikke kan anses for at være direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af den pågældende lokalitet, og derfor ikke i medfør heraf kan undtages fra vurderingen af deres virkninger på lokaliteten, medmindre de indgår blandt bevaringsforanstaltninger for lokaliteten, der allerede er vedtaget i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 1.
- 3) Artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at den kræver, at der foretages en vurdering af de planer og projekter, der er omhandlet i denne bestemmelse, selv når deres gennemførelse er påkrævet i henhold til den gældende nationale lovgivning om forebyggelse af risici for skovbrande.
- 4) Artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at aktiviteter med henblik på vedligeholdelse af infrastruktur til beskyttelse af skove mod brande i et skovområde, der er udpeget som særligt bevaringsområde, ikke kan indledes, og så meget desto mindre fortsættes og afsluttes, inden afslutningen af den procedure for vurdering af deres virkninger, der er fastsat i denne artikel, medmindre disse aktiviteter indgår blandt bevaringsforanstaltninger for den pågældende lokalitet, der allerede er vedtaget i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 1, eller en aktuel eller umiddelbart truende risiko for skade på bevarelsen af denne lokalitet kræver øjeblikkelig gennemførelse heraf.
- 5) Artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, sammenholdt med princippet om loyalt samarbejde, skal fortolkes således, at den forpligter den pågældende medlemsstat, navnlig dens kompetente myndigheder, til at vedtage foranstaltninger med henblik på at afhjælpe eventuelle væsentlige virkninger på miljøet af arbejder, der er blevet udført, uden at den i denne bestemmelse fastsatte vurdering af disse virkninger er blevet foretaget på forhånd, og til at erstatte den skade, der er forårsaget af disse arbejder. Derimod forpligter bestemmelsen ikke denne medlemsstat til at kræve af borgerne, at de betaler erstatning for en sådan skade, såfremt skaden kan tilregnes dem.

Underskrifter