

## MRF 2023.6

EU-Domstolens dom af 2. marts 2023, 2. afd., sag C-432/21, Kommissionen mod Polen (Gestion et bonne pratique forestières)

***Polens skovforvaltningsplan var i modstrid med habitatdirektivets art. 6, stk. 1 og 2, samt art. 12 og 13 grundet uklarhed, og NGO'ers manglende mulighed for at prøve lovligheden var i modstrid med Århus-konventionens art. 9(2).***

I 2017 udstedte den polske miljøminister en bekendtgørelse om krav til god praksis for skovforvaltning med hjemmel i den polske skovlov. Da Kommissionen fandt, at bekendtgørelsen var i modstrid med habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivets krav til beskyttelse af Natura 2000-områder og EU-beskyttede arter, indledte Kommissionen traktatbrudsprocedure og anlagde herefter sag mod Polen. Kommissionen gjorde for det første gældende, at bekendtgørelsens krav til skovforvaltning var i modstrid med habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet, da bekendtgørelsen ikke indeholdt de forbud mod skade på Natura 2000-områder henholdsvis på skade på bilag IV-arter og mulighed for fravigelse af forbuddet, som er fastsat i habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet, og bl.a. henviste til, at overholdelse af skovforvaltningsplanens krav ikke tilsidesætter den polske naturbeskyttelseslovs krav til beskyttelse af arter. For det andet gjorde Kommissionen gældende, at det er i modstrid med Århus-konventionens art. 9(2), at NGO'er ikke har mulighed for at prøve skovforvaltningsplanens gyldighed ved de polske forvaltningsdomstole, og henviste bl.a. til dommen i sag C-243/15 om dyrehegn i Natura 2000-områder. I forhold til den første indsigelse gjorde den polske regering bl.a. gældende, at de af Kommissionen efterlyste forbud mod skade på Natura 2000-områder og bilag IV-arter og fugl samt regler om fravigelse fremgår af den polske naturbeskyttelseslov. I forhold til EU-direktivernes krav til beskyttelse af bilag IV-arter og vilde fugle lagde EU-Domstolen til grund, at dette ganske vist fremgik af den polske naturbeskyttelseslov, men at det ikke fremgik af skovloven og bekendtgørelsen om skovforvaltning, der ikke anførte direktivernes forbudsregler eller mulighed for fravigelse. Så selv om det efter den polske lovgivning er muligt at overholde EU-reglerne, er dette ikke tilstrækkeligt. De polske reglers uklarhed fandtes ikke alene ”i strid med princippet om retssikkerhed, men kan ligeledes føre til vildledning af de administrative myndigheder”, hvilket blev underbygget af den forståelse af EU-reglerne, som kom til udtryk i en skrivelse

fra generaldirektøren for de statslige skove (præmis 83-86). I forhold til Natura 2000-områder inkl. fuglebeskyttelsesområder gjorde Kommissionen gældende, at de polske regler var i modstrid med habitatdirektivets art. 6(1) og (2) samt fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4. Den polske regering gjorde hertil bl.a. gældende, at skovforvaltningsplanen var vedtaget under iagttagelse af reglerne om miljøvurdering i SMV-direktivet og habitatdirektivets art. 6(3). EU-Domstolen lagde til grund, at i forhold til Natura 2000-områder er det ikke tilstrækkeligt med vedtagelse af bevaringsforanstaltninger, ”der er nødvendige for at opretholde en gunstig bevaringsstatus for de beskyttede naturtyper og arter på den pågældende lokalitet, men også, og især, deres effektive gennemførelse, idet de ellers ikke ville have nogen som helst effektiv virkning”, og at ”en punktlig gennemførelse habitatdirektivets artikel 6, der fastsætter beskyttelse af arters levesteder, [har] en særlig stor betydning, således som fastsat i dette direktiv, hvor forvaltningen af det fælles område er betroet medlemsstaterne på deres respektive områder” (præmis 107-108). Da de polske regler var formuleret generelt med et meget bredt anvendelsesområde, opfyldte de polske regler ikke den krævede klarhed og præcision, hvorfor Kommissionen også fik medhold i denne indsigelse. I forhold til Århus-konventionens art. 9(2) gjorde Polen gældende, at skovforvaltningsplanen var en intern retsakt, at der kunne klages til den polske ombudsmand, og at det er muligt at anlægge civile erstatningskrav, og at dommen i C-243/15 vedrørte projekter og derfor ikke var relevant for den polske skovforvaltningsplan, der netop var en plan vedtaget efter SMV-direktivet og habitatdirektivets art. 6(3) og ikke var omfattet af Århus-konventionens art. 6 om projekter. EU-Domstolen bemærkede hertil, at ”de afgørelser, der træffes af de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 – uanset om de vedrører en anmodning om deltagelse i en tilladelsesprocedure, vurderingen af behovet for en miljøvurdering af en plan eller et projekts indvirkninger på en beskyttet lokalitet,

eller om konklusionerne af en sådan vurdering vedrørende risiciene ved et sådan projekt eller en sådan plan for lokalitetens integritet er passende, og uanset om de er uafhængige eller indarbejdet i afgørelsen om tilladelse – er afgørelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for Århuskonventionens artikel 9, stk. 2” (præmis 172). Som følge heraf var Polen forpligtet til at sikre, at NGO’er har mulighed for at prøve gyldigheden af skovforvaltningsplaner i overensstemmelse med

Århus-konventionens art. 9(2), og denne adgang skal tillige fremgå med den klarhed og præcision, der stilles på det miljøretlige område (præmis 177). Da direkte prøvelse af skovforvaltningsplanen var afskåret grundet status som intern retsakt (præmis 116 og 179), var de i Århus-konventionens art. 9(2) anførte krav til prøvelse af skovforvaltningens materielle og processuelle lovlighed ikke opfyldt, hvorfor Polen også blev dømt for dette forhold.

**Kommentar:** *Dommen bør studeres nærmere i Miljøministeriet, da den danske gennemførelse af habitatdirektivets forbud og fravigelsesregler på en række punkter har fælles træk med den polske gennemførelseslovgivning. For det første må nævnes, at det i Miljøministeriet antages, at naturbeskyttelseslovens §§ 3, 8 og 15 udgør den danske gennemførelse af habitatdirektivets art. 6(2), hvilket bl.a. kommer direkte til udtryk i krydsoverensstemmelsesbekendtgørelsen, hvor overtrædelse af habitatdirektivets art. 6(2) er oversat til overtrædelse af naturbeskyttelseslovens §§ 3, 8 og 15 (se Pagh: Tfm 2021, s. 181). For det andet kan nævnes den danske gennemførelse af habitatdirektivets art. 12-16 om beskyttelse af bilag IV-arter, hvor naturbeskyttelseslovens § 29 a og § 65, stk. 3, giver indtryk af en korrekt gennemførelse, men det følger af § 65, stk. 4, at reglerne i realiteten ikke anvendes, og der ses ikke ét eksempel på, at forbuddet mod skadelig påvirkning af bilag IV-arter er anvendt på en lovligt eksisterende aktivitet (se Pagh og Haugsted: Fast ejendom – regulering og køb, 4. udg., 2022, s. 551 ff.), hvilket er eksempler på forhold, som Polen blev dømt for i denne sag C-432/21. Lignende overvejelser melder sig i forhold til Århus-konventionens art. 9(2). I denne sag mod Polen anlagde EU-Domstolen således en meget udvidende fortolkning af den tidligere dom i sag C-243/15, der ubestrideligt drejede sig om et projekt (tilladelse til dyrehegn i Natura 2000-områder (se Pagh: Tfm 2017, s. 3). Ifølge dommen vil den i Århus-konventionens art. 9(2) krævede adgang for NGO’er til fuld materiel og processuel prøvelse herefter også omfatte f.eks. konsekvensvurdering af vandområdeplaner og indsatsprogrammer, hvilket ikke svarer til den begrænsning af prøvelsesadgang, som blev gennemført med vandplanloven. Dommen i sag C-432/21 bør endvidere give Miljøministeriet anledning til at overveje, om ordningen i miljøbeskyttelseslovens § 76 med, at NGO’er kun kan prøve afgørelser, hvor der forud for afgørelsen er søgt underretning, er forenelig med EU-retten.*

---

## DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

2. marts 2023 (\*)

## Indhold

»Traktatbrud – miljø – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 6, stk. 1-3, artikel 12, stk. 1, litra a)-d), artikel 13, stk. 1, litra a), og artikel 16, stk. 1 – direktiv 2009/147/EF – beskyttelse af vilde fugle – artikel 4, stk. 1, artikel 5, litra a), b) og d), artikel 9, stk. 1 – skovforvaltning baseret på god praksis – skovforvaltningsplan – Århuskonventionen – adgang til domstolsprøvelse – artikel 6, stk. 1, litra b), og artikel 9, stk. 2 – prøvelse af den materielle eller processuelle lovlighed af skovforvaltningsplaner – miljøbeskyttelsesorganisationers adgang til domstolsprøvelse«

I sag C-432/21,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 15. juli 2021,

**Europa-Kommissionen** ved M. Brauhoff, G. Gattinara, C. Hermes og D. Milanowska, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Republikken Polen** ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne M.L. Arastey Sahún (refererende dommer), F. Biltgen, N. Wahl og J. Passer,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

### Dom

1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at:

- Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1, artikel 6, stk. 2, artikel 12, stk. 1, litra a)-d), artikel 13, stk. 1, litra a) og d), og artikel 16, stk. 1, 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), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013 (EUT 2013, L 158, s. 193) (herefter »habitatdirektivet«), og artikel 4, stk. 1, artikel 5, litra a), b) og d), og artikel 16, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), som ændret ved direktiv 2013/17 (herefter »fugledirektivet«), idet den har indført bestemmelser i den nationale ordning, hvorefter skovforvaltning baseret på god praksis ikke tilsidesætter bestemmelser om naturbeskyttelse i habitatdirektivet og i fugledirektivet.
- Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenholdt med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 216, stk. 2, TEUF, artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 6, stk. 1, litra b), og artikel 9, stk. 2, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), idet den har udelukket muligheden for, at naturbeskyttelsesorganisationer kan anfægte skovforvaltningsplaner ved domstolene.

## I. Retsforskrifter

### A. Folkeretten

2. Århuskonventionens artikel 6 med overskriften »Offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter« fastsætter følgende i stk. 1:
 

»Hver part:

  - a) anvender bestemmelserne i denne artikel i forbindelse med afgørelser, om hvorvidt der skal gives tilladelse til forslag til aktiviteter, der er indeholdt i bilag I
  - b) anvender, i overensstemmelse med sin nationale ret også bestemmelserne i denne artikel i relation til afgørelser vedrørende foreslåede aktiviteter, som ikke er indeholdt i [bilag] I, men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Med henblik herpå afgør parterne, om en sådan foreslået aktivitet skal være undergivet disse bestemmelser og
  - c) kan, fra sag til sag, såfremt der er hjemmel hertil i national ret, beslutte ikke at anvende bestemmelserne i denne artikel til foreslåede aktiviteter, der tager sigte på nationalt forsvar, hvis den pågældende part vurderer, at en sådan anvendelse vil skade dette sigte.«
3. Denne konventions artikel 9, der har overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse«, bestemmer følgende:
 

»[...]»

  2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed:
    - a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt,
    - b) har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mal at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømmning af administrative klagemuligheder, forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.

3. I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1 skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser, og når det er muligt, andre organers afgørelser, skal være offentligt tilgængelige.

[...]

## **B. EU-retten**

### **1. Habitatdirektivet**

4 Habitatdirektivets artikel 1 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) bevaring: de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette naturtyper og bestande af arter af vilde dyr og planter i en gunstig tilstand som defineret i henholdsvis litra e) og i)

[...]

j) lokalitet: et bestemt geografisk område, hvis areal er klart afgrænset

k) lokalitet af fællesskabsbetydning: en lokalitet, der i det eller de biogeografiske område(r), som den tilhører, bidrager væsentligt til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for en af naturtyperne i bilag I eller for en af arterne i bilag II, og som også kan bidrage væsentligt til at sikre sammenhængen i Natura 2000, jf. artikel 3, og/eller som bidrager væsentligt til at opretholde den biologiske diversitet i det eller de pågældende biogeografiske område(r).

For så vidt angår dyrearter, der kræver et stort område, svarer lokaliteterne af fællesskabsbetydning til de steder inden for den pågældende arts naturlige udbredelsesområde, der frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er afgørende for artens liv og reproduktion

l) særligt bevaringsområde: 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

[...]

5 Dette direktivs artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor Traktaten finder anvendelse.

2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

[...]«

6 Det nævnte direktivs artikel 6 fastsætter:

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

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

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

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

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

7 Samme direktivs artikel 12, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

- a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen
- b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer
- c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen
- d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.«

8 Habitatdirektivets artikel 13, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at indføre en streng beskyttelsesordning for de plantearter, der er nævnt i bilag IV, litra b), med forbud mod:

- a) forsætlig plukning, indsamling, afskæring, oprivning med rod eller ødelæggelse af disse vildtvoksende planter i naturen
- b) opbevaring, transport, salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder af disse arter, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet inden dette direktivs iværksættelse.«

9 Samme direktivs artikel 16 er affattet som følger:

»1. Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):

- a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne
- b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom
- c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet
- d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter
- e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder.

2. Medlemsstaterne sender hvert [andet] år en rapport til Kommissionen efter den model, som udvalget fastlægger, om fravigelserne efter stk. 1. Kommissionen udtaler sig om fravigelserne inden for højst tolv måneder efter modtagelsen af rapporten og underretter udvalget.

[...]«

## 2. *Fugledirektivet*

10 Fugledirektivets artikel 1 har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter.

2. Dette direktiv gælder for fugle samt for deres æg, reder og levesteder.«

11 Dette direktivs artikel 4 bestemmer:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

- a) arter, der trues af udslettelse
- b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder

- c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset
- d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. [...]

[...]

4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.«

12 Det nævnte direktivs artikel 5 bestemmer:

»Med forbehold af artikel 7 og 9 træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning til beskyttelse af alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter, herunder især forbud mod:

- a) forsætligt at dræbe eller indfange dem, uanset hvilken metode der anvendes
- b) forsætligt at ødelægge eller beskadige deres reder og æg samt fjerne deres reder

[...]

- d) forsætligt at forstyrre fuglene navnlig i yngletiden, i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv

[...]

13 Samme direktivs artikel 9 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan af nedenstående grunde fravige artikel 5-8, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning:

- a)
  - af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed
  - af hensyn til sikkerheden for luftfarten
  - for at hindre omfattende skader på afgrøder, besætninger, skove, fiskeri- og vandområder
  - for at beskytte flora og fauna
- b) i forsknings- og undervisningsøjemed, for at genoprette og forny bestanden samt for at muliggøre opdræt i forbindelse med de her nævnte formål



- c) for på strengt kontrollerede betingelser at tillade selektiv indfangning, besiddelse eller enhver anden fornuftig anvendelse af bestemte fuglearter i mindre mængder.
2. I undtagelsesbestemmelserne som omhandlet i stk. 1 skal anføres:
- a) de arter, der er omfattet af undtagelserne
  - b) de tilladte fangst- eller drabsmidler, -indretninger eller -metoder
  - c) de risikovilkår samt de omstændigheder med hensyn til tid og sted, under hvilke sådanne undtagelsesbestemmelser kan meddeles
  - d) den myndighed, som har bemyndigelse til at erklære, at de fastsatte betingelser er opfyldt, og til at træffe afgørelse om hvilke midler, indretninger eller metoder, der kan bringes i anvendelse inden for hvilke grænser og af hvilke personer
  - e) den kontrol, der skal føres.
3. Medlemsstaterne tilsender hvert år Kommissionen en rapport om gennemførelsen af stk. 1 og 2.

[...]

### **C. *Polsk ret***

#### **1. *Lov om skove***

- 14 Artikel 6, stk. 1, i ustawa o lasach (lov om skove) af 28. september 1991 (Dz. U. af 1991, nr. 101, pos. 444) i konsolideret udgave (Dz. U. af 2018, pos. 2129) (herefter »lov om skove«) bestemmer:

»I denne lov forstås ved:

[...]

- 6) skovforvaltningsplan – det basisdokument for skovforvaltning, der er udarbejdet for en specifik lokalitet, og som indeholder en beskrivelse og en vurdering af skovens tilstand samt målsætninger, opgaver og metoder til skovforvaltning

[...]

- 15 Denne lovs artikel 14b, der blev indført den 1. januar 2017 ved artikel 2 i ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (lov om ændring af lov om naturbeskyttelse og lov om skove) af 16. december 2016 (Dz. U. af 2016, pos. 2249), har følgende ordlyd:

»1. Skovejere gennemfører de i loven angivne mål og principper for skovforvaltning, navnlig opfylder de forpligtelserne, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, artikel 13, stk. 1, og artikel 14, stk. 4, på den måde, de fastsætter, medmindre den måde, hvorpå en bestemt forpligtelse skal opfyldes, er fastlagt ved lov.

[...]

3. Skovforvaltning, der gennemføres i overensstemmelse med kravene om god skovforvaltningspraksis, tilsidesætter ikke bestemmelserne om bevarelse af særlige naturressourcer, naturformationer og naturbestanddele, herunder bestemmelserne i artikel 51 og 52 i [ustawa o ochronie przyrody (naturbeskyttelsesloven) af 16. april 2004 (konsolideret udgave Dz. U. af 2018, pos. 1614) (herefter »naturbeskyttelsesloven«)].

- 16 Lov om skoves artikel 22 fastsætter:

»1. Miljøministeren godkender en skovforvaltningsplan for skovene, der ejes af statskassen, og de forenklede skovforvaltningsplaner for de skove, der er en del af statskassens landbrugsressourcer.

[...]

4. Miljøministeren fører tilsyn med gennemførelsen af skovforvaltningsplaner for skovene, der ejes af statskassen, og gennemførelsen af forenklede skovforvaltningsplaner for de skove, der er en del af statskassens landbrugsressourcer.

[...]«

## 2. *Bekendtgørelsen om kravene til god praksis*

17 Kravene til god praksis for skovforvaltning er fastsat i rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie Gospodarki leśnej (miljøministerens bekendtgørelse om kravene til god praksis for skovforvaltning) af 18. december 2017 (Dz. U. af 2017, pos. 2408) (herefter »bekendtgørelsen om kravene til god praksis«).

18 Denne bekendtgørelses § 1 bestemmer:

»Følgende krav med hensyn til god praksis for skovforvaltning er defineret som følger:

- 1) Inden skovforvaltningsarbejdet skal der foretages en inspektion på stedet i det skovafsnit eller på den jordlod, hvorpå foranstaltninger er planlagt, med henblik på at kontrollere, om der findes beskyttede arter eller potentielle lokaliteter, hvor de kan forekomme.
- 2) Inden skovforvaltningsarbejdet udføres, skal lokaliteter, hvor der findes beskyttede arter, og steder, der er vigtige for beskyttede arter, og som skal bevares, markeres midlertidigt, eller det skal på anden måde sikres, at disse lokaliteter og disse steder er kendt af entreprenøren, der skal udføre arbejdet.
- 3) Hvis tilstedeværelsen af beskyttede arter eller potentielle områder af beskyttede arter afsløres under arbejderne, anvendes punkt 1 og 2 tilsvarende, herunder, i givet fald, øjeblikkelig ændring af arbejdernes udførelse og om nødvendigt passende foranstaltninger til at minimere eller kompensere for de forvoldte skader.
- 4) Ved vandområdets bredde og vandløb inden for en afstand af 10 m fra bredden bør nedfaldne træstammer, buskads og store sten forblive uændret for at lette adgangen til vand og dyrenes vandring.
- 5) I fuglenes yngletid må de træer, hvor der er identificeret ynglende fugle, ikke fældes.
- 6) Hule træer skal have lov til at forfalde naturligt.
- 7) Døde træer efterlades på en sådan måde, at kontinuiteten af det døde træ sikres, dog må mængden af dødt træ ikke udgøre en risiko for brand eller skadelige biotiske kilder.
- 8) Enklaver i skoven, herunder lysninger og enge, hvor der er identificeret lokaliteter med beskyttede arter i forbindelse med åbne områder, skal opretholdes i en tilstand, der ikke forringes ved fjernelsen af træer og buske om nødvendigt og ved mejning med udfasning af biomasse.
- 9) Vandområderne og vandløbene i skovmiljøet efterlades i deres naturlige tilstand eller – i særlige tilfælde – tæt på deres naturlige tilstand
- 10) Flodlejer må ikke anvendes til trætransport.
- 11) Ved planlægning og gennemførelse af skovforvaltningsaktiviteter tages hensyn til behovet for at bevare mangfoldigheden af skovbevoksningernes udviklingsfaser på landskabsniveau.
- 12) Det anbefales at sikre andelen af tidlige successionsarter i træbevoksninger, navnlig birk, asp, pil og seljepil. Andelen af ovennævnte arter, der overstiger 10%, afhænger af skovejerens beslutning under hensyntagen til naturlige, sociale og økonomiske kriterier.

- 13) Ved genopretning og skovrejsning skal der tages hensyn til:
  - a) naturlige regionale forhold,
  - b) regionalisering af såsæd som omhandlet i lovgivningen om forstligt formeringsmateriale
  - c) habitatforholdene og tilstanden af det naturlige miljø.
- 14) Før der foretages regenereringshugst vælges hugstypen i overensstemmelse med den planlagte regenereringsmetode: naturlig eller kunstig.
- 15) Naturlig regenerering anvendes, når den moderbestand, hvorfra den selvbestøvende bevoksning skal etableres, er af høj kvalitet og består af ønskværdige arter på samme sted, når habitatforholdene tillader naturlig regenerering, og når denne regenerering sikrer mere end 50% af det dyrkede areal og bevoksningens stabilitet.
- 16) I bevoksninger, der er modne til regenerering, og som forvaltes ved renafdrift på mere end 1 ha, skal gamle træklumper efterlades i deres naturlige tilstand og må ikke fylde mere end 5% af renafdriftsområdet.
- 17) Der bør ikke foretages renafdrift direkte ved kilder, floder, søer, moser, tørvemoser og vandløb samt ved nationale mindstedes og religiøse steder; det anbefales, at der på disse steder efterlades eller skabes naturlige økotone områder, navnlig ved at plante buske, hvis de ikke findes, og ved at vedligeholde dem.
- 18) Hvis de tekniske foranstaltninger, der skal gennemføres under vedligeholdelses-, høst- og fældningsarbejdet, kræver det, skal der i bevoksningerne etableres høstruter i form af stribes af skovareal uden træer og buske, hvis bredde og afstand skal gøre det muligt at udføre vedligeholdelses-, høst- og fældningsarbejdet.
- 19) Kemiske metoder til beskyttelse af skovene må kun anvendes, når det er umuligt eller urimeligt at anvende andre metoder, idet der altid tages hensyn til menneskers, dyrs og miljøets sikkerhed ved valget af plantebeskyttelsesmidler.«

### **3. Naturbeskyttelsesloven**

- 19 Naturbeskyttelseslovens artikel 48-50 bestemmer, at miljøministeren i samråd med landbrugsministeren ved bekendtgørelse fastsætter, hvilke plante-, dyre- og svampearter der er beskyttede, de forbud, som vedrører dem, og metoderne til deres beskyttelse.
- 20 Denne lovs artikel 51 og 52 fastsætter de mulige forbud vedrørende beskyttede dyre- og plantearter.
- 21 Den nævnte lovs artikel 56 fastsætter en mulighed for de kompetente myndigheder for at tillade aktiviteter, der er omfattet af de forbud, der er omhandlet i samme lovs artikel 51 og 52.

### **4. Miljøoplysningsloven**

- 22 Artikel 44 i ustawa o udostępnianiu uformelle acji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (lov om miljøoplysninger og beskyttelse heraf, om offentlig deltagelse i miljøbeskyttelse og vurdering af virkningerne på miljøet) af 3. oktober 2008 (konsolideret udgave, Dz. U. af 2018, pos. 2018) (herefter »miljøoplysningsloven«) giver miljøorganisationer ret til at deltage i en procedure, der kræver offentlig deltagelse, ret til at indgive en administrativ klage over en afgørelse truffet i forbindelse med en procedure, der kræver offentlig deltagelse, samt ret til at indgive en klage til en forvaltningsdomstol over en sådan afgørelse.

### **5. Miljøbeskyttelsesloven**

- 23 Artikel 323 i ustawa – Prawo ochrony środowiska (lov om miljøbeskyttelse) af 27. april 2001 (konsolideret udgave, Dz. U. af 2019, pos. 1396) (herefter »miljøbeskyttelsesloven«) bestemmer:

»1. Enhver, der direkte trues af eller har lidt skade som følge af en ulovlig miljøskade, kan kræve, at den enhed, der er ansvarlig for truslen eller skaden, genopretter de lovlige faktiske forhold og træffer forebyggende foranstaltninger, navnlig ved at installere anlæg eller udstyr, der har til formål at forhindre truslen eller skaden; hvis det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt, kan denne person kræve, at den aktivitet, der ligger til grund for truslen eller krænkelser, indstilles.

2. Når truslen eller skaden vedrører miljøet som et fælles gode, kan den i stk. 1 omhandlede ansøgning indgives af statskassen, af en lokal regeringsenhed samt af en miljøorganisation.«

## II. Den administrative procedure

- 24 Den 20. december 2011 indledte Kommissionen en EU-pilotprojektprocedure (sag EUP (2011) 2856) og anmodede de polske myndigheder om præciseringer med hensyn til den fritagelse, der er fastsat i den polske lovgivning, fra forpligtelserne i habitatdirektivet og fugledirektivet for så vidt angår skovforvaltningsforanstaltninger. Henset til de løsninger, som disse myndigheder havde foreslået, besluttede Kommissionen at afslutte EU-pilotprojektproceduren.
- 25 På baggrund af de oplysninger og klager, som den efterfølgende modtog, fandt Kommissionen, at der forelå en tilsidesættelse af EU-retten. Den anførte desuden, at polsk ret ikke sikrede miljøbeskyttelsesorganisationerne muligheden for at anfægte skovforvaltningsplaner ved hjælp af de administrative eller retlige midler, og således tilsidesatte forpligtelsen til at sikre en domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som disse organisationer er tillagt ved habitatdirektivet og fugledirektivet.
- 26 Den 20. juli 2018 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Polen, hvori den for det første gjorde gældende, at den ved at indføre bestemmelser i den nationale ordning, hvorefter skovforvaltning baseret på kravene til god praksis ikke er i strid med nogen af naturbeskyttelsesbestemmelserne i fugledirektivet og habitatdirektivet, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, artikel 12, stk. 1, litra a)-d), artikel 13, stk. 1, litra a), og artikel 16, stk. 1, samt i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1, artikel 5, litra a), b) og d), og artikel 9. For det andet har denne institution gjort gældende, at Republikken Polen ved at forhindre miljøorganisationer i at anfægte skovforvaltningsplaner, der kan påvirke en Natura 2000-lokalitet væsentligt, ved domstolene, og ved følgelig at udelukke disse organisationers rettigheder i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og som vedrører disse planer, fra en effektiv retsbeskyttelse, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenholdt med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 216, stk. 2, TEUF, chartrets artikel 47 samt Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b), og artikel 9, stk. 2.
- 27 Republikken Polen besvarede denne åbningsskrivelse den 20. september 2018.
- 28 Den 26. juli 2019 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, som Republikken Polen modtog samme dag, hvori den fastholdt de klagepunkter, der var fremsat i åbningsskrivelsen, og anmodede samtidig Republikken Polen om inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af den begrundede udtalelse at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne.
- 29 Den 26. september 2019 besvarede Republikken Polen den begrundede udtalelse, idet den bestred de af Kommissionen påståede traktatbrud, og anførte for så vidt angår det første klagepunkt, som Kommissionen havde fremført, at der ville blive vedtaget nye bestemmelser med henblik på at afklare den gældende lovgivnings status.
- 30 Da Kommissionen ikke fandt dette svar tilfredsstillende, besluttede den at anlægge nærværende sag.

## III. Retsforhandlingerne for Domstolen

- 31 Ved skrivelse af 7. juli 2022 meddelte Kommissionen Domstolen – som svar på dennes spørgsmål – at henvisningen til habitatdirektivets artikel 13, stk. 1, litra a) og d), og fugledirektivets artikel 16, stk. 1, i påstandene i stævningen, som affattet på processproget, vedrørende Kommissionens første klagepunkt,

udelukkende skyldtes en skrivefejl, og rettede disse påstande således, at de ikke henviste til disse bestemmelser, men henholdsvis til habitatdirektivets artikel 13, stk. 1, litra a), og til fugledirektivets artikel 9, stk. 1.

- 32 Det skal i denne henseende bemærkes, at genstanden for en sag anlagt i medfør af artikel 258 TEUF afgrænses af den administrative procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelse, og at Kommissionens begrundede udtalelse og søgsmålet derfor skal være baseret på identiske klagepunkter (jf. i denne retning dom af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 12).
- 33 Dette krav opfylder formålet med den administrative procedure, som ifølge fast retspraksis består i at give den berørte medlemsstat mulighed for dels at opfylde sine EU-retlige forpligtelser, dels at tage effektivt til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (jf. i denne retning dom af 8.3.2022, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Bekæmpelse af svig ved for lav værdiansættelse), C-213/19, EU:C:2022:167, præmis 131 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 I det foreliggende tilfælde skal det for det første fastslås, at Kommissionen såvel i åbningskrivelsen og den begrundede udtalelse som i den argumentation, der er fremført i stævningen, konsekvent har henvist til habitatdirektivets artikel 13, stk. 1, litra a), og fugledirektivets artikel 9, stk. 1, uden at henvise til de fejlagtige bestemmelser, der er nævnt i påstandene i stævningen, som affattet på processproget. For det andet har denne henvisning på ingen måde vildledt Republikken Polen, eftersom denne medlemsstat såvel i svarskriftet som i duplikken konsekvent har henvist til habitatdirektivets artikel 13, stk. 1, litra a), og fugledirektivets artikel 9, stk. 1.
- 35 Det følger heraf, at det er åbenbart, at Republikken Polen fuldt ud har været i stand til at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter, både i forbindelse med den administrative procedure og i forbindelse med den foreliggende sag, uden at de skrivefejl, der er nævnt i denne doms præmis 31, på nogen måde har påvirket nævnte medlemsstats ret til forsvar.
- 36 Henset til ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Kommissionens første klagepunkt skal forstås således, at det omhandler habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, artikel 12, stk. 1, litra a)-d), artikel 13, stk. 1, litra a), og artikel 16, stk. 1, samt fugledirektivets artikel 4, stk. 1, artikel 5, litra a), b) og d), og artikel 9, stk. 1.

#### **IV. Om søgsmålet**

##### **A. Om det første klagepunkt**

##### **1. Om tilsidesættelse af bestemmelserne om beskyttelse af arter**

##### **a) Parternes argumenter**

- 37 Med det første klagepunkt har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at indførelsen i polsk ret af en bestemmelse, hvorefter skovforvaltning, der udøves i henhold til kravene til god skovbrugspraksis, ikke tilsidesætter nogen bestemmelse om naturbevaring, der henhører under kravene i fugledirektivet og habitatdirektivet, udgør en ukorrekt gennemførelse af de ovennævnte bestemmelser i disse direktiver.
- 38 Hvad angår beskyttelsen af arterne har Kommissionen i stævningen anført, at habitatdirektivets artikel 12 og 13 og fugledirektivets artikel 5 fastsætter en forpligtelse til at indføre strenge beskyttelsesordninger for de dyrearter, der er nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a), og for de plantearter, der er nævnt i bilag IV, litra b), til dette direktiv, samt forpligtelsen til at beskytte vilde fugle i overensstemmelse med fugledirektivet. Selv om habitatdirektivets artikel 16 og fugledirektivets artikel 9 giver mulighed for at fravige disse forpligtelser, skal disse undtagelser ifølge Domstolens praksis fortolkes strengt.
- 39 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at den polske lovgivning ikke opfylder kravene til en korrekt gennemførelse og ikke indeholder en retlig ramme for en sammenhængende ordning med

forbud og fravigelser, der er i overensstemmelse med de nævnte bestemmelser i disse to direktiver.

- 40 Hvad i denne henseende angår artikel 14b, stk. 3, i lov om skove, der fastsætter, at skovforvaltning, der foretages i overensstemmelse med kravene om god skovbrugspraksis, ikke er i strid med naturbeskyttelseslovens bestemmelser, har Kommissionen navnlig anført, at bekendtgørelsen om kravene til god praksis ikke fastsætter den betingelse, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, hvorefter fravigelsen ikke hindrer »opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde«.
- 41 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at denne bekendtgørelse ikke fastsætter noget forbud eller nogen forpligtelse til at ophøre med skovforvaltningsarbejdet på disse lokaliteter i tilfælde af opdagelse af beskyttede arter.
- 42 I modsætning til kravene i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, og fugledirektivets artikel 9, stk. 1, fastsætter bekendtgørelsen om kravene til god praksis desuden ikke, at det kun er muligt at fravige reglerne om beskyttelse af arter, hvis der ikke findes »nogen anden brugbar løsning«.
- 43 Denne bekendtgørelse fastsætter heller ingen forpligtelse til at anvende en af de fravigelsesgrunde, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 16 eller fugledirektivets artikel 9.
- 44 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at for så vidt angår forbuddene i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a) og c), følger det af Domstolens praksis, at betingelsen om forsæt i forbindelse med indfangning eller drab af enheder af disse arter, der er omhandlet i denne bestemmelse, ligeledes er opfyldt, når gerningsmanden til den pågældende handling blot har accepteret muligheden for en sådan indfangning eller drab (jf. i denne retning dom af 4.3.2021, Föreningen skydda Skogen, C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis). Dette gælder også fugledirektivets artikel 5, litra b) og d).
- 45 Kommissionen har i øvrigt henvist til skrivelsen af 6. marts 2018 fra generaldirektøren for de statslige skove til direktørerne for statens regionale skovdirektorater, hvori generaldirektøren konstaterede, at selv om anvendelsen af bestemmelserne i bekendtgørelsen om kravene til god praksis er frivillig, forholder det sig ikke desto mindre således, at skovejere i tilfælde af operationer, der er i strid med disse bestemmelser, hver gang skal opnå en tilladelse til fravigelse, dvs. den kompetente naturbeskyttelsesmyndigheds samtykke til at udføre de pågældende operationer. Efter Kommissionens opfattelse bekræfter denne skrivelse, at det formål, der forfølges med artikel 14, stk. 3, i lov om skove, er at indføre en generel undtagelse fra forpligtelsen til at anmode om individuelle dispensationer.
- 46 Republikken Polen har i sit svarskrift gjort gældende, at miljøministeren i henhold til naturbeskyttelseslovens artikel 48-50 ved bekendtgørelse har fastsat de plante-, dyre- og svampearter, der henhører under de forskellige beskyttelseskategorier, som kræver oprettelse af områder til beskyttelse af deres tilflugtssteder eller lokaliteter (og for dyrs vedkommende også deres ynglepladser eller tilholdssteder), og som i henhold til denne lov er beskyttet af passende forbud, der er fastsat i lovens artikel 51 og 52. I henhold til disse bestemmelser beskyttes særligt værdifulde arter i overensstemmelse med miljøministerens respektive bekendtgørelser om beskyttelse af arter.
- 47 Indførelsen i den polske retsorden af kravene til god skovforvaltningspraksis har ikke ændret de principper, der følger af naturbeskyttelseslovens artikel 48-50 og gennemførelsesbekendtgørelserne, der fastsætter forbud med hensyn til strengt beskyttede arter.
- 48 Hvad angår bekendtgørelsen om kravene til god praksis skal den undersøges i sammenhæng med bestemmelserne i miljøoplysningsloven og ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (lov om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader) af 13. april 2007 (konsolideret udgave, Dz. U. af 2020, pos. 2187) (herefter »lov om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader«). Forpligtelsen til at opretholde bestanden af arterne i en gunstig bevaringsstatus følger af bestemmelserne i disse love. Den omstændighed, at bekendtgørelsen om kravene til god praksis ikke udtrykkeligt fastsætter betingelsen om, at den pågældende aktivitet ikke må hindre »opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde«, gør det derfor ikke i strid med de relevante bestemmelser i habitatdirektivet og fugledirektivet.

- 49 Kommissionens argument om, at bekendtgørelsen om kravene til god praksis ikke fastsætter nogen forpligtelse til at høre op med skovforvaltningsarbejdet på de omhandlede lokaliteter, modsiges af ordlyden af denne bekendtgørelses § 1, nr. 3.
- 50 I tilfælde af identifikation af beskyttede arters områder er ejeren af skovene forpligtet til at ændre skovforvaltningsforanstaltningerne ved at anvende begrænsende foranstaltninger for at undgå forsætlig drab, ødelæggelse eller forstyrrelse. Når ejeren af skoven ønsker at gennemføre skovforvaltningsforanstaltninger i et område, hvor en lokalitet af en beskyttet art er blevet opdaget, er vedkommende forpligtet til at opnå en individuel dispensation i overensstemmelse med de almindelige betingelser, der følger af naturbeskyttelseslovens artikel 56, idet disse betingelser afspejler betingelserne i habitatdirektivets artikel 16 og fugledirektivets artikel 9.
- 51 Republikken Polen har tilføjet, at forordningen om kravene til god praksis fastsætter en yderligere beskyttelse af arter i forhold til den beskyttelse, der er fastsat i de generelle lovbestemmelser. Det er nemlig muligt, at en enhed af beskyttet art etablerer sig på et nyt levested efter udarbejdelsen af planen for bevaringsopgaverne for en specifik Natura 2000-lokalitet. I et sådant tilfælde kan ejeren af skoven ved hjælp af besøg på stedet endog undgå uforsætlige skadevirkninger.
- 52 Eftersom artikel 14b, stk. 3, i lov om skove ikke fraviger de bestemmelser i direktiverne, der fastsætter kravene til beskyttelse af arter, er det ikke nødvendigt, at bekendtgørelsen om kravene til god praksis indeholder de betingelser og elementer, der er opregnet i habitatdirektivets artikel 16 og fugledirektivets artikel 9.
- 53 Hvad angår den skrivelse af 6. marts 2018 fra generaldirektøren for de statslige skove, som Kommissionen har henvist til, har Republikken Polen anført, at denne skrivelse ikke indeholder en bindende fortolkning af artikel 14b, stk. 3, i lov om skove.
- 54 Som svar på Kommissionens argument støttet på dom af 4. marts 2021, Föreningen skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166), har denne medlemsstat anført, at skovforvaltningsforanstaltninger i snæver forstand ikke er foranstaltninger, der består i forsætligt at ødelægge eller dræbe enheder af beskyttede arter.
- 55 Desuden har Kommissionen ikke godtgjort, at den myndighed, der har vedtaget bekendtgørelsen om kravene til god praksis, har villet indfange eller dræbe en enhed af en beskyttet dyreart eller i det mindste har accepteret muligheden for en sådan indfangning eller drab.
- 56 Kommissionen har i replikken anført, at Republikken Polens argument om, at bekendtgørelsen om kravene til god praksis finder anvendelse og skal undersøges sammen med bestemmelserne i de respektive love på miljøområdet, hverken har støtte i denne bekendtgørelses bestemmelser eller i praksis vedrørende dens anvendelse.
- 57 Hvad angår muligheden for at ændre skovforvaltningsarbejdet, som Republikken Polen har påberåbt sig, har Kommissionen anført, at en ændring af fremgangsmåden for udførelsen af arbejderne, når der er identificeret beskyttede arter i det pågældende område, ikke sikrer, at disse aktiviteter ikke medfører forstyrrelser eller forårsager død af enheder af disse beskyttede arter.
- 58 Som svar på Republikken Polens argument vedrørende dom af 4. marts 2021, Föreningen skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166), har Kommissionen anført, at de operatører, der udfører skovforvaltningsaktiviteter, kan være bevidste om, at der foreligger en risiko for ødelæggelse af levesteder eller arter, og at de kan acceptere denne risiko.
- 59 Republikken Polen har i duplikken gentaget, at det er på grundlag af naturbeskyttelseslovens artikel 48-50, at miljøministeren har fastsat forbud for visse arter. Eftersom artikel 14b i lov om skove ikke henviser til de nævnte bestemmelser i denne lov, kan det imidlertid ikke gøres gældende, at Republikken Polen har tilsidesat forbuddene i habitatdirektivets artikel 12 og 13 og fugledirektivets artikel 5.
- 60 Der er desuden ingen bestemmelse i bekendtgørelsen om kravene til god praksis, der fastsætter en undtagelse fra forbuddene i habitatdirektivets artikel 12 og 13 eller fugledirektivets artikel 5. Det er

derfor ikke nødvendigt, at denne bekendtgørelse angiver de krav, der følger af habitatdirektivets artikel 16 og fugledirektivets artikel 9.

- 61 Denne medlemsstat er af den opfattelse, at Kommissionen fortolker kravet om ændring af arbejderne på en for generel og ukorrekt måde, idet den angiver det som et krav, der kan medføre forstyrrelser eller ødelæggelse af et yngle- eller rasteområde.
- 62 Republikken Polen har tilføjet, at der findes flere måder at ændre arbejderne på, som i vidt omfang afhænger af placeringen, lokalitetens betingelser, arbejdnernes varighed, arternes sammensætning, skovdækningen og navnlig formålet med beskyttelsen og biologien for den pågældende dyreart.
- 63 Hvad angår dom af 4. marts 2021, Föreningen skydda Skogen (C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166), har Republikken Polen for det første gjort gældende, at skovforvaltningsforanstaltningerne ikke udgør forsætlige drab eller indfangning som omhandlet i denne dom. For det andet følger det af § 1, nr. 3, i bekendtgørelsen om kravene til god praksis, at hvis en skovejer, bl.a. i forbindelse med inspektion af arealet, identificerer en beskyttet art, er vedkommende forpligtet til at træffe foranstaltninger til at ændre sine oprindelige foranstaltninger, således at der ikke sker forsættelig indfangning eller drab. Denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med den nævnte dom.

### **b) Domstolens bemærkninger**

- 64 Hvad for det første angår habitatdirektivet skal det bemærkes, at direktivets artikel 12, stk. 1, forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i denne bestemmelse, med forbud mod de aktiviteter, der er opregnet i artikel 12, stk. 1, litra a)-d).
- 65 Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, fastsætter nærmere bestemt i litra a) et forbud mod alle former for forsættelig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen, i litra b) et forbud mod forsættelig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, i litra c) et forbud mod forsættelig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen og i litra d) et forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.
- 66 Direktivets artikel 13, stk. 1, litra a), bestemmer for sit vedkommende, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at indføre en streng beskyttelsesordning for de plantearter, der er nævnt i denne bestemmelse, med forbud mod forsættelig plukning, indsamling, afskæring, oprivning med rod eller ødelæggelse af disse vildtvoksende planter i naturen.
- 67 Samtidig bestemmer habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, at hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i dette direktivs artikel 12 og 13 i de tilfælde, der er opregnet i nævnte artikel 16, stk. 1, litra a)-e).
- 68 Hvad for det andet angår fugledirektivet bestemmer direktivets artikel 5, at medlemsstaterne med forbehold af dette direktivs artikel 7 og 9 træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en generel ordning til beskyttelse af alle de i nævnte direktivs artikel 1 omhandlede fuglearter, herunder især forbud mod de i denne artikel 5, litra a)-e), opregnede aktiviteter.
- 69 Fugledirektivets artikel 5 fastsætter nærmere bestemt i bestemmelsens litra a) et forbud mod forsætteligt at dræbe eller indfange fuglene, uanset hvilken metode der anvendes, i litra b) et forbud mod forsætteligt at ødelægge eller beskadige deres reder og æg samt fjerne deres reder og i litra d) et forbud mod forsætteligt at forstyrre fuglene navnlig i yngletiden i det omfang, en sådan forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med dette direktiv.
- 70 Samtidig kan medlemsstaterne i henhold til fugledirektivets artikel 9, stk. 1, af de grunde, der er nævnt i denne førstnævnte bestemmelse, fravige dette direktivs artikel 5-8, såfremt der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.



- 71 Domstolen har for det første for så vidt angår habitatdirektivet fastslået, at direktivets artikel 12, 13 og 16 udgør et sammenhængende sæt af normer, der har til formål at sikre beskyttelsen af bestande af de omhandlede arter, således at enhver fravigelse, der er uforenelig med dette direktiv, udgør en tilsidesættelse af såvel de forbud, der er fastsat i artikel 12 og 13, som af reglen om, at der kan gives adgang, til fravigelser i overensstemmelse med direktivets artikel 16 (dom af 20.10.2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-6/04, EU:C:2005:626, præmis 112).
- 72 Idet Domstolen endvidere har fremhævet, at truede levesteder og arter er en del af Den Europæiske Unions naturarv, således at vedtagelsen af bevarelsesforanstaltninger er et fælles ansvar for alle medlemsstaterne, har den præciseret, at medlemsstaterne i forbindelse med dette direktiv, der fastsætter komplekse og tekniske regler på det miljøretlige område, har en særlig forpligtelse til at sikre, at deres lovgivning, der har til formål at sikre gennemførelsen af direktivet, er klar og præcis (jf. i denne retning dom af 15.3.2012, Kommissionen mod Polen, C-46/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:146, præmis 26 og 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 Domstolen har for det andet for så vidt angår fugledirektivet fastslået, at de kriterier, på grundlag af hvilke medlemsstaterne kan fravige forbuddene i dette direktiv, skal angives i nationale bestemmelser, der er tilstrækkeligt klare og præcise, eftersom nøjagtigheden af gennemførelsen har en særlig betydning på et område, hvor forvaltningen af den fælles arv er betroet medlemsstaterne på deres respektive områder (dom af 26.1.2012, Kommissionen mod Polen, C-192/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:44, præmis 56).
- 74 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at i henhold til artikel 14b, stk. 3, i lov om skove tilsidesætter skovforvaltning, der udføres i overensstemmelse med kravene til god skovforvaltningspraksis, ikke bestemmelserne om bevarelse af særlige naturressourcer, naturformationer og naturbestanddele, herunder bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens artikel 51 og 52.
- 75 Den nævnte naturbeskyttelseslov gennemfører dog bestemmelserne i habitatdirektivet og fugledirektivet i den polske retsorden. Nærmere bestemt fastsætter bestemmelserne i denne lovs artikel 51 og 52 forbud vedrørende beskyttede dyre- og plantearter og er ifølge Republikken Polen navnlig blevet vedtaget med henblik på gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 12 og 13 og fugledirektivets artikel 5.
- 76 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 14b, stk. 3, i lov om skove er formuleret generelt og har et meget bredt anvendelsesområde. Denne bestemmelse indfører i henhold til sin ordlyd en forudsætning om, at skovforvaltning, der udføres i overensstemmelse med § 1 i bekendtgørelsen om kravene til god praksis, bl.a. ikke tilsidesætter nævnte artikel 51 og 52. Under disse omstændigheder gør denne bestemmelse det muligt med forbehold for at de nævnte krav overholdes, at der generelt set kan fraviges fra de nationale retsfor skrifter, som gennemfører habitatdirektivets artikel 12 og 13 og fugledirektivets artikel 5, med henblik på foranstaltninger, der iværksættes inden for rammerne af en sådan skovforvaltning, når disse forvaltninger indebærer handlinger, som er forbudt ved disse sidstnævnte bestemmelser.
- 77 Hvad angår Republikken Polens påstand om, at skovforvaltning ikke omfatter foranstaltninger, der indebærer sådanne forbudte handlinger, skal det fastslås, at artikel 14b, stk. 3, i lov om skove er egnet til at tillade skovforvaltningsforanstaltninger generelt, herunder når disse kan indebære handlinger, der er forbudt i henhold til de nationale bestemmelser til gennemførelse af habitatdirektivets artikel 12 og 13 og fugledirektivets artikel 5, og navnlig foranstaltninger, der består i forsætligt at ødelægge eller at dræbe eksemplarer af beskyttede arter.
- 78 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at de forbud, der er nævnt i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra a)-c), kan finde anvendelse på en aktivitet som skovbrug, hvis formålet åbenbart er et andet end at indfange, at dræbe eller at forstyrre dyrearter eller forsætligt at ødelægge eller indsamle æg (dom af 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 og C-474/19, EU:C:2021:166, præmis 53).
- 79 Artikel 14b, stk. 3, i lov om skove kan følgelig af de nationale myndigheder fortolkes og anvendes som en undtagelse fra alle de polske bestemmelser, der gennemfører bestemmelserne i habitatdirektivet

og fugledirektivet, og navnlig bestemmelserne til gennemførelse af habitatdirektivets artikel 12 og 13 og fugledirektivets artikel 5.

- 80 Det skal dernæst fastslås, at artikel 14b, stk. 3, i lov om skove og § 1 i bekendtgørelsen om kravene til god praksis ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 16 og fugledirektivets artikel 9, som de medlemsstater, der ønsker at fravige bl.a. habitatdirektivets artikel 12 og 13 og fugledirektivets artikel 5, skal opfylde.
- 81 Sammenligningen mellem på den ene side ordlyden af § 1 i bekendtgørelsen om kravene til god praksis, som opregner disse krav, og på den anden side de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan fravige bestemmelserne i habitatdirektivet og fugledirektivet i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a)-e), og fugledirektivets artikel 9, stk. 1, litra a)-c), gør det muligt at fastslå, at disse krav ikke svarer til de nævnte tilfælde, der er omhandlet i disse to direktiver.
- 82 I denne henseende er den betingelse, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 16, hvorefter der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, ikke medtaget i forordningen om kravene til god praksis, hvorfor det er relevant for denne konstatering at afgøre, om opfyldelsen af alle disse krav vil gøre det muligt at opretholde en gunstig bevaringsstatus for de pågældende arter, således som Republikken Polen i det væsentlige synes at gøre gældende. Den betingelse, der er fastsat i fugledirektivets artikel 9, hvorefter der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning, er heller ikke fastsat i bestemmelserne i nævnte bekendtgørelse.
- 83 Som Kommissionen med rette har fremhævet, indeholder §1 i bekendtgørelsen om kravene til god praksis desuden ingen henvisning til fravigelsesgrundene i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, og fugledirektivets artikel 9, stk. 1.
- 84 Selv om Republikken Polen ligeledes har anført, at andre polske lovbestemmelser gør det muligt at opfylde betingelserne for fravigelse, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 16 og fugledirektivets artikel 9, forholder det sig ikke desto mindre således, at selv hvis det antages, at denne omstændighed er godtgjort, foreligger der i et sådant tilfælde en modsætning mellem på den ene side den generelle undtagelse i artikel 14b, stk. 3, i lov om skove og på den anden side disse andre lovbestemmelser, der angiveligt finder anvendelse.
- 85 En modsætning mellem de forskellige nationale bestemmelser er imidlertid ikke blot i strid med princippet om retssikkerhed, men kan ligeledes føre til vildledning af de administrative myndigheder, der har ansvaret for gennemførelsen af bestemmelserne i et EU-direktiv angående gennemførelsesbestemmelserne for en beskyttelsesordning (jf. i denne retning dom af 26.1.2012, Kommissionen mod Polen, C-192/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:44, præmis 58).
- 86 Denne risiko har i øvrigt vist sig at være reel i den foreliggende sag, således som det fremgår af skrivelsen af 6. marts 2018 fra generaldirektøren for de statslige skove til direktørerne for statens regionale skovdirektorater, og som nævnt af Kommissionen, hvoraf det fremgår, at denne generaldirektør gik ud fra den forudsætning, at ejeren af skoven ikke er forpligtet til at opnå en dispensation for skovbrugsforanstaltninger, der er i overensstemmelse med kravene om god praksis.
- 87 På denne baggrund skal det fastslås, at den polske lovgiver har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, artikel 13, stk. 1, litra a), og artikel 16, stk. 1, samt i henhold til fugledirektivets artikel 5, litra a), b) og d), og artikel 9, stk. 1, ved at vedtage artikel 14b, stk. 3, i lov om skove, hvorefter skovforvaltning, der udføres i overensstemmelse med kravene til god skovforvaltningspraksis, ikke tilsidesætter bestemmelserne om bevarelse af særlige naturressourcer, naturformationer og naturbestanddele.

## ***2. Om tilsidesættelse af bestemmelserne om beskyttelse af levesteder***

### ***a) Parternes argumenter***

- 88 Hvad angår beskyttelsen af levestederne har Kommissionen anført i stævningen, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, fastsætter, at der iværksættes bevaringsforanstaltninger for bestemte områder, og at

fugledirektivets artikel 4, stk. 1, fastsætter, at der træffes beskyttelsesforanstaltninger for bestemte områder. Anvendelsen af artikel 14b, stk. 3, i lov om skove og af bekendtgørelsen om kravene til god praksis betyder imidlertid, at det ikke længere er nødvendigt at vedtage og gennemføre beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til disse områder i Polen, hvilket er i strid med de nævnte bestemmelser i habitatdirektivet og fugledirektivet.

- 89 I denne henseende har Domstolen fastslået, at de nationale bestemmelser, der ikke er vedtaget og iværksat for bestemte områder, ikke kan opfylde kravene og sikre den effektive virkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, idet bevaringsforanstaltningerne for et bestemt område skal være fuldstændige, klare og præcise (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, præmis 77 og 85).
- 90 Da bekendtgørelsen om kravene til god praksis er meget generel, kan den ikke opfylde de krav, der er nævnt i nærværende doms foregående præmis.
- 91 Det er Kommissionens opfattelse, at der er en risiko for, at i tilfælde, hvor en given foranstaltning kan være i overensstemmelse med god praksis i henhold til artikel 14b, stk. 3, i lov om skove, kan den fritages for at overholde principperne for beskyttelse af de pågældende lokaliteter, herunder Natura 2000-lokaliteterne. Der er følgelig en risiko for, at de bevaringsforanstaltninger, der kan fastlægges i bevaringsplanerne for Natura 2000-nettet, ikke gennemføres.
- 92 I henhold til Domstolens praksis kan medlemsstaterne imidlertid ikke give tilladelse til indgreb, som risikerer at bringe de økologiske kendetegn i de lokaliteter, hvor der findes prioriterede naturtyper og/eller prioriterede arter, i alvorlig fare (jf. i denne retning dom af 24.11.2011, Kommissionen mod Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 163).
- 93 Af disse grunde og af de af Kommissionen anførte grunde vedrørende Republikken Polens tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 12 og 16 og fugledirektivets artikel 5 og 9 skal det fastslås, at artikel 14b, stk. 3, i lov om skove og bekendtgørelsen om kravene til god praksis udgør en ukorrekt gennemførelse af forpligtelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, til at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne.
- 94 Republikken Polen har i svarskriftet anført, at skovforvaltningsforanstaltningerne i overensstemmelse med den polske lovgivning skal være i overensstemmelse med de beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i planerne for de særlige bevaringsopgaver for Natura 2000-lokaliteterne.
- 95 I henhold til miljøoplysningslovens artikel 46 er alle skovforvaltningsplaner i Natura 2000-området, før de vedtages, underlagt proceduren for strategisk vurdering af indvirkningen på miljøet, som analyserer de påtænkte foranstaltningers indvirkning på Natura 2000-området. I henhold til denne lovs artikel 55, stk. 2, kan projektet ikke vedtages, medmindre de forudsætninger, der er omhandlet i naturbeskyttelseslovens artikel 34, foreligger, såfremt den strategiske vurdering af indvirkningen på miljøet viser, at der kan være en væsentlig negativ indvirkning på Natura 2000-området.
- 96 Formålet med bekendtgørelsen om kravene til god praksis er netop at udelukke sammenstød med bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-områderne, der gælder for beskyttede arters lokaliteter, ved at identificere dem og derefter ændre skovforvaltningsforanstaltningerne. Da de nævnte foranstaltninger skal være i overensstemmelse med bevaringsopgaverne og bevaringsplanerne for Natura 2000-områderne, har Republikken Polen fremhævet, at denne bekendtgørelse ikke fritager ejerne af skovene fra forpligtelsen til at overholde de nævnte planer.
- 97 Hvad angår den påståede tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, har Kommissionen ikke fremlagt nogen beviser til støtte for sine påstande og har begrænset sig til at konkludere, at der foreligger »en risiko« for, at de beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i bevaringsplanerne, ikke gennemføres.
- 98 Det fremgår desuden af Domstolens praksis, at Kommissionen ved undersøgelsen af overholdelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, ikke kan vurdere den omhandlede nationale lovgivning uden at tage hensyn til den normative sammenhæng, hvori den indgår. Kommissionen skal godtgøre, at de foranstaltninger, der vedtages i henhold til den anfægtede bekendtgørelse, ikke rent faktisk gør det

muligt at undgå forringelse af levesteder (dom af 4.3.2010, Kommissionen mod Frankrig, C-241/08, EU:C:2010:114, præmis 23).

- 99 Hvad nærmere bestemt angår bestemmelserne i bekendtgørelsen om kravene til god praksis har Republikken Polen fremhævet, at de ligner dem, der er fastlagt i planerne for bevaringsopgaver for de forskellige Natura 2000-områder, og fastsætter foranstaltninger, der således bidrager til at forbedre og beskytte levestederne samt til bekæmpelse af forstyrrelser af arterne. Denne bekendtgørelse sikrer dermed en bedre virkeliggørelse af målene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.
- 100 Kommissionen har i replikken gjort gældende, at den klare ordlyd af både artikel 14b, stk. 3, i lov om skove og af bekendtgørelsen om kravene til god praksis udstrækker fravigelsen til bevaringsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, og beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1. Selv om Republikken Polen med rette har fremhævet, at der findes andre bevaringsforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger, tager den imidlertid ikke stilling til risikoen for en bogstavelig fortolkning af de bestemmelser, der indfører en så vid undtagelse.
- 101 Efter Kommissionens opfattelse omfatter undtagelsen, der er fastsat i artikel 14b, stk. 3, i lov om skove, og nævnte bekendtgørelse, bestemmelserne i naturbeskyttelsesloven, der gennemfører habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, og fugledirektivets artikel 4, stk. 1, hvilket allerede i sig selv er i strid med disse to direktiver. Denne institution har fremhævet, at den nævnte undtagelse bevirker, at en praksis anses for at være forenelig med den bevaringspligt, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, alene med den begrundelse, at den er i overensstemmelse med bestemmelserne om god praksis. Denne bekendtgørelse er imidlertid ikke tilstrækkelig til at begrunde en fravigelse af bestemmelserne i habitatdirektivet og fugledirektivet.
- 102 Republikken Polen har i duplikken fremhævet, at Kommissionen ikke har ført bevis for, at skovforvaltningsforanstaltningerne, der er gennemført på grundlag af bekendtgørelsen om kravene til god praksis, fraviger de regler, der er fastsat i de specifikke planer for bevaringsopgaverne og de specifikke bevaringsplaner for Natura 2000-lokaliteterne. I henhold til naturbeskyttelseslovens artikel 33, stk. 1, må skovforvaltningsforanstaltninger på Natura 2000-lokaliteten imidlertid ikke have en væsentlig negativ virkning på bevaringsmålsætningerne for dette område. Denne regel finder ligeledes anvendelse på skovforvaltningsforanstaltninger, der gennemføres på grundlag af bekendtgørelsen om kravene til god praksis.
- 103 Som svar på Kommissionens argument vedrørende habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, og fugledirektivets artikel 4, stk. 1, gør Republikken Polen gældende, at det i naturbeskyttelseslovens artikel 33, stk. 1, nr. 1, udtrykkeligt er fastsat, at det er forbudt at foretage aktiviteter, kan forringe tilstanden af naturlige levesteder eller levesteder for plante- og dyrearter, for hvilke der er udpeget en Natura 2000-lokalitet til beskyttelse, eller som kan skade de arter, for hvilke der er udpeget en Natura 2000-lokalitet til beskyttelse. Ordlyden af denne polske bestemmelse efterlader ingen tvivl om, at den ligeledes finder anvendelse, når skovforvaltningsforanstaltninger gennemføres på grundlag af bekendtgørelsen om kravene til god praksis.

**b) Domstolens bemærkninger**

- 104 Indledningsvis bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, iværksætter de nødvendige bevaringsforanstaltninger for de særlige bevaringsområder, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner og de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for de pågældende naturtyper og de omhandlede arter.
- 105 Artikel 6, stk. 2, bestemmer, at 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.
- 106 Fugledirektivets artikel 4, stk. 1, bestemmer, at der for de pågældende arter træffes særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere

sig i deres udbredelsesområde.

- 107 Hvad angår beskyttelsen af levesteder, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, og fugledirektivets artikel 4, stk. 1, har Domstolen allerede fastslået, at disse bestemmelser ikke blot kræver vedtagelse af de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde en gunstig bevaringsstatus for de beskyttede naturtyper og arter på den pågældende lokalitet, men også, og især, deres effektive gennemførelse, idet de ellers ikke ville have nogen som helst effektiv virkning (dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 213).
- 108 Desuden har en punktlig gennemførelse habitatdirektivets artikel 6, der fastsætter beskyttelse af arters levesteder, en særlig stor betydning, således som fastsat i dette direktiv, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive områder (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, præmis 78).
- 109 Det skal imidlertid bemærkes, således som det er fastslået i denne doms præmis 76 og 79, at den undtagelse fra kravene om beskyttelse af dyre- og plantearter, der er fastsat i artikel 14b, stk. 3, i lov om skove, er formuleret generelt og har et meget bredt anvendelsesområde. Den kan følgelig af de nationale myndigheder fortolkes og anvendes som en undtagelse fra alle de polske bestemmelser, der gennemfører bestemmelserne i habitatdirektivet og fugledirektivet.
- 110 Selv om den polske regering i sit svarskrift har henvist til andre polske lovbestemmelser, som gennemfører habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, og fugledirektivets artikel 4, stk. 1, skal det fastslås, at artikel 14, stk. 3, i lov om skove og bekendtgørelsen om kravene til god praksis ikke sikrer den påkrævede klarhed og præcision med hensyn til gennemførelsen og anvendelsen af de nævnte bestemmelser i habitatdirektivet og fugledirektivet.
- 111 I denne henseende skal det, for så vidt som den polske regering selv har anført, at disse krav »ligner dem, der er defineret« bl.a. i forbindelse med bevaringsplaner for de forskellige Natura 2000-områder, konstateres, at denne regering ikke har bestridt, at de første krav ikke fuldt ud svarer til de krav, der følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, og fugledirektivets artikel 4, stk. 1.
- 112 Under alle omstændigheder finder kravene til god skovforvaltningspraksis, der er omhandlet i § 1 i bekendtgørelsen om kravene til god praksis, generelt anvendelse på skovforanstaltninger, uafhængigt af kendetegnene ved de områder, hvor disse foranstaltninger gennemføres, og dermed uden hensyntagen til kendetegnene ved de levesteder og arter, der kan blive berørt heraf. Det følger heraf, at overholdelsen af disse krav ikke kan sikre, at de specifikke betingelser, der følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, og fugledirektivets artikel 4, stk. 1, som vedrører konkrete levesteder og arter, er opfyldt.
- 113 På denne baggrund skal det fastslås, at den polske lovgiver har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, og fugledirektivets artikel 4, stk. 1, ved at vedtage artikel 14b, stk. 3, i lov om skove, hvorefter skovforvaltning, der gennemføres i overensstemmelse med kravene til god skovforvaltning, ikke tilsidesætter bestemmelserne om bevarelse af særlige naturressourcer, naturformationer og naturbestanddele.
- 114 Henset til samtlige ovenstående betragtninger er det første klagepunkt om tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, artikel 12, stk. 1, artikel 13, stk. 1, litra a), og artikel 16, stk. 1, samt fugledirektivets artikel 4, stk. 1, artikel 5, litra a), b) og d), og artikel 9, stk. 1, begrundet.

## ***B. Om det andet klagepunkt***

### ***1. Parternes argumenter***

- 115 Kommissionen har anført i stævningen, at for så vidt som lov om skove kun tildeler skovforvaltningsplaner en intern karakter, er miljøbeskyttelsesorganisationernes rettigheder ikke sikret. En retsakt, der godkender en sådan plan, har nemlig ikke karakter af en administrativ afgørelse, idet artikel 22, stk. 1, i lov om skove ikke henviser til en administrativ afgørelse, selv om samme lov udtrykkeligt foreskriver, at andre retsakter fra administrative organer kan have form af en administrativ afgørelse.

- 116 Den rent interne karakter af retsakterne til godkendelse af skovforvaltningsplaner bekræftes af praksis fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen). I sin dom af 12. marts 2014 (II OSK 2477/12) stadfæstede denne øverste polske domstol afvisningen af søgsmålet til prøvelse af en skovforvaltningsplan indgivet af en miljøbeskyttelsesorganisation med den begrundelse, at en retsakt fra miljøministeren, hvorved denne plan blev godkendt, ikke udgjorde en administrativ afgørelse, der kunne anfægtes ved en domstol.
- 117 I sin kendelse af 17. oktober 2017 (II OSK 2336/17) stadfæstede Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af de samme grunde, afvisningen fra Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (den regionale forvaltningsdomstol i Warszawa, Polen) af en klage indgivet af Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsmand, Polen) til prøvelse af en retsakt fra miljøministeren om godkendelse af et bilag til skovforvaltningsplanen.
- 118 Da proceduren for godkendelse af en skovforvaltningsplan således har en »intern« karakter, anses den ikke for at være en procedure, der kræver offentlig deltagelse. Hvad angår sådanne planer fratages miljøbeskyttelsesorganisationerne følgelig processuelle rettigheder, herunder retten til at anlægge sag ved en forvaltningsdomstol til prøvelse af en afgørelse truffet inden for rammerne af en sådan procedure, som er fastsat i miljøoplysningslovens artikel 44, stk. 1-3, og er alene beføjet til at fremsætte bemærkninger og forslag i henhold til sidstnævnte lovs artikel 39-41.
- 119 Efter Kommissionens opfattelse er denne retlige situation uforenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, samt med Domstolens faste praksis.
- 120 I denne henseende har Domstolen fastslået, at en miljøbeskyttelsesorganisation, der opfylder kravene i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, skal – inden for rammerne af en sådan domstolsprøvelse som omhandlet i konventionens artikel 9, stk. 2 – kunne anfægte ikke blot afgørelsen om ikke at foretage en passende vurdering af den påtænkte plan eller det påtænkte projekts indvirkninger på den pågældende lokalitet, men ligeledes i givet fald vurderingen af, om den er behæftet med mangler (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 58-61).
- 121 I denne sammenhæng har Kommissionen anført, at skovforvaltningsplaner skal kvalificeres som »planer eller projekter« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og som »afgørelser« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b). Denne konventions artikel 9, stk. 2, finder derfor anvendelse på skovforvaltningsplaner med den konsekvens, at miljøbeskyttelsesorganisationerne skal kunne deltage i procedurer vedrørende miljøkontrol af disse planer og have mulighed for at indbringe sagen for en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk organ med henblik på at sikre beskyttelsen af deres rettigheder.
- 122 Hvad angår udtrykket »plan eller projekt« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har Domstolen fastslået, at udtrykket »projekt« i denne bestemmelse er bredere end det, der er indeholdt 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, berigtiget i EUT 2015, L 174, s. 44) (dom af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl., C-294/17 og C-293/17, EU:C:2018:882, præmis 65 og 66).
- 123 Idet adskillige skovforvaltningsforanstaltninger opfylder den mere snævre definition af et »projekt« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 2011/92, skal disse så meget desto mere kvalificeres som »projekter« som omhandlet i habitatdirektivet (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 123).
- 124 Hvad angår Republikken Polens argument om, at Århuskonventionen ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, har Kommissionen anført, at alle foranstaltninger vedtaget på grundlag af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ifølge Domstolens praksis er omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 9, stk. 2 (dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 56).
- 125 Det følger desuden af dom af 14. januar 2021, Stichting Varkens in Nood m.fl. (C-826/18, EU:C:2021:7, præmis 58), at miljøbeskyttelsesorganisationerne skal have adgang til klage og

domstolsprøvelse uafhængigt af deres deltagelse i beslutningsprocessen for den omhandlede plan eller det omhandlede projekt.

- 126 Republikken Polen har i sit svarskrift indledningsvis gjort gældende, at det andet klagepunkt skal afvises, for så vidt som det ikke overholder de krav om klarhed og præcision, der er fastsat i Domstolens praksis. Det beskyttelsesniveau, der følger af ækvivalens- og effektivitetsprincippet, som er fastlagt i Domstolens praksis, og som finder anvendelse for så vidt angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenholdt med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, er nemlig forskelligt fra det beskyttelsesniveau, der følger af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2.
- 127 Kommissionen har desuden ikke forklaret, hvorfor stævningens andet klagepunkt kun vedrører den omstændighed, at det er umuligt for miljøorganisationerne at anfægte retsakterne om godkendelse af skovforvaltningsplaner ved domstolene, selv om det følger af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, at en større kategori af retssubjekter, nemlig den berørte offentlighed, skal være omfattet af denne ret.
- 128 Republikken Polen har gjort gældende, at det andet klagepunkt under alle omstændigheder er ugrundet.
- 129 I denne henseende har denne medlemsstat anført, at Domstolen har fastslået, at afgørelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kun er omfattet af anvendelsesområdet for Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, hvis de er omfattet af denne konventions artikel 6, stk. 1, litra b), dvs. kun hvis de vedrører »aktiviteter« som omhandlet i sidstnævnte bestemmelse (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 57).
- 130 Republikken Polen har tilføjet, at genstanden for den sag, der gav anledning til nævnte dom, vedrørte en specifik aktivitet og ikke, som i den foreliggende sag, vurderingen af planlægningsdokumenter, som skovforvaltningsplanerne udgør.
- 131 Denne medlemsstat er af den opfattelse, at en skovforvaltningsplan enten udgør en plan eller en strategi eller et program, og at den derfor er omfattet af Århuskonventionens artikel 7. I denne henseende skal kravene i konventionens artikel 6, stk. 3, 4 og 8, overholdes. Der er derimod intet grundlag for at antage, at en skovforvaltningsplan kan anses for at være en »foreslået aktivitet« som omhandlet i nævnte konventions artikel 6, stk. 1, litra b).
- 132 Heraf følger, at et »projekt« er en handling (gennemførelse, indgreb), mens en »plan« er et dokument (plan, program), der er udarbejdet eller vedtaget af en myndighed ved hjælp af en særlig lovgivningsprocedure, og som kræves i henhold til lovbestemmelser.
- 133 Republikken Polen har anført, at i henhold til Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b), afgør parterne i denne konvention i hvert enkelt tilfælde, om den foreslåede aktivitet er omfattet af konventionens artikel 6. Det følger imidlertid hverken af EU-retten eller af polsk ret, at denne bestemmelse finder anvendelse på skovforvaltningsplaner.
- 134 De nævnte skovforvaltningsplaner kan heller ikke anses for at være projekter ud fra et funktionelt og teleologisk synspunkt.
- 135 Hovedformålet med skovforvaltningsplaner er at bevare skovens bæredygtighed, kontinuitet og levedygtighed. I stævningen har Kommissionen imidlertid fejlagtigt opfattet skovforvaltning som en række særskilte projekter. Denne institution behandler spørgsmålet om fældning af træer, dvs. skovhugst, uafhængigt af fremtidige regenerationer og andre skovforvaltningsforanstaltninger, samt ved at se bort fra den omstændighed, at alle disse indgreb planlægges over ti år, og at disse perioder i virkeligheden udgør et led i en vedvarende og uafbrudt proces med varig opretholdelse af skovene.
- 136 Denne medlemsstat har konkluderet, at Kommissionen ikke har godtgjort, at en skovforvaltningsplan udgør en »aktivitet« som omhandlet i Århuskonventionen og som derfor er omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 9, stk. 2.

- 137 Hvad angår de polske retsinstansers praksis, som er nævnt i Kommissionens stævning, har Republikken Polen anført, at denne retspraksis ikke er tilstrækkelig til at underbygge den argumentation, som nævnte institution har fremført i forbindelse med det andet klagepunkt.
- 138 Mere konkret bekræfter dommene afsagt af Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (den regionale forvaltningsdomstol i Warszawa) den 30. april 2009 (IV SA/Wa 2036/08), den 14. juni 2012 (IV SA/Wa 516/12) og den 28. januar 2015 (IV SA/Wa 2004/14), at miljøministeren er forpligtet til at udstede retsakter om godkendelse af skovforvaltningsplaner i form af en administrativ afgørelse.
- 139 Praksis fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har desuden bekræftet, at forvaltningsdomstolene er forpligtede til at fortolke den nationale lovgivning i overensstemmelse med EU-retten. Hvad angår skovforvaltningsplanerne kan den overensstemmende fortolkning, som forvaltningsdomstolene har anlagt, føre til den konklusion, at en retsakt om godkendelse af skovforvaltningsplanen har form af en administrativ afgørelse, der kan gøres til genstand for et søgsmål anlagt af miljøorganisationerne i henhold til miljøoplysningslovens artikel 44, stk. 3.
- 140 Republikken Polen har tilføjet, at de almindelige domstole i overensstemmelse med den polske lovgivning kan forelægges et søgsmål, der i det væsentlige har til formål at anfægte en skovforvaltningsplan, dvs. de foranstaltninger, der er udført til gennemførelse af de nævnte planer.
- 141 Republikken Polen har ligeledes præciseret, at det andet klagepunkt er materielt ugrundet. Eftersom Kommissionen har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal dette klagepunkt alene vedrøre de skovforvaltningsplaner, der vedrører skovforvaltningsforanstaltninger, der i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke Natura 2000-lokaliteterne væsentligt, og som derfor skal gøres til genstand for en passende vurdering af deres virkninger på de nævnte lokaliteter. Imidlertid vedrører kun en del af de skove, der er omfattet af skovforvaltningsplanerne, Natura 2000-områder. I sin argumentation i forbindelse med det andet klagepunkt sonder Kommissionen imidlertid ikke mellem disse to tilfælde.
- 142 Kommissionen har i sin replik anført, at den formalitetsindsigelse, som Republikken Polen har fremsat vedrørende det andet klagepunkt, er ugrundet.
- 143 I dom af 8. november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 63), har Domstolen anerkendt, at chartrets artikel 47 kan sammenholdes med Århuskonventionens artikel 9, stk. 2. Desuden har Domstolen i dom af 3. oktober 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl. (C-197/18, EU:C:2019:824, præmis 32), og i dom af 14. januar 2021, Stichting Varkens in Nood m.fl. (C-826/18, EU:C:2021:7, præmis 64), fastslået, at den selvstændige karakter af chartrets artikel 47 kun indtræder, såfremt det vurderes hvorvidt en begrænsning af adgangen til effektive retsmidler er berettiget eller ej. Genstanden for den foreliggende sag er imidlertid ikke begrænsningen af denne ret, men miljøbeskyttelsesorganisationernes manglende adgang til domstolsprøvelse.
- 144 Som svar på Republikken Polens argument om, at definitionen af et »projekt« eller en »plan« skal udarbejdes i overensstemmelse med direktiv 2011/92 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30), har Kommissionen anført, at der mellem godkendelsen af en skovforvaltningsplan og indgrebet i miljøet i form af skovforvaltningsforanstaltninger ikke findes nogen anden etape for godkendelse af sådanne aktiviteter, som kan føre til en administrativ afgørelse, der kan anfægtes enten administrativt eller ved domstolene.
- 145 Hvad angår den nationale retspraksis, som Republikken Polen har henvist til i sit svarskrift til støtte for sit synspunkt om, at en skovforvaltningsplan kan anfægtes ved en domstol, har Kommissionen gjort gældende, at denne medlemsstat har henvist til afgørelser fra en lavere retsinstans, mens Kommissionens argumenter er støttet på praksis fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).
- 146 Under alle omstændigheder kan de polske retsinstansers mulighed for at anlægge en fortolkning, der er i overensstemmelse med EU-retten, ikke fritage den polske lovgiver fra sin forpligtelse til at afhjælpe



den polske lovgivnings manglende forenelighed med EU-retten.

- 147 Hvad angår retten til at indgive klager og forslag i henhold til artikel 221 i den polske forvaltningslov giver denne ikke mulighed for at anlægge sag ved en forvaltningsdomstol med henblik på direkte at anfægte en afgørelse om godkendelse af en skovforvaltningsplan.
- 148 Hvad angår muligheden for at anlægge sag ved en forvaltningsdomstol til prøvelse af en afgørelse om miljøkrav for projekter, der kræver en vurdering af deres indvirkning på miljøet, har Kommissionen fremhævet, at en skovforvaltningsplan i overensstemmelse med bestemmelserne i lov om skove ikke anses for at være et projekt, der nødvendiggør en sådan vurdering og en miljøgodkendelse.
- 149 Som svar på Republikken Polens argument vedrørende henvisningen til miljøbeskyttelseslovens artikel 322 og 324 har Kommissionen gjort gældende, at civile søgsmål ikke gør det muligt for miljøbeskyttelsesorganisationerne direkte at anfægte en skovforvaltningsplan. Denne type søgsmål vedrører civilretligt ansvar i tilfælde af miljøskader, idet den almindelige ret, for hvilken der er anlagt sag, ikke kan fjerne en skovforvaltningsplan, der er behæftet med uregelmæssigheder, fra den polske retsorden.
- 150 Republikken Polen har i duplikken anført, at Kommissionen ikke har angivet, om det efter dens opfattelse er muligt, at den samme retsakt, i det foreliggende tilfælde en skovforvaltningsplan, både kan være en »konkret aktivitet« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 6 og »[en plan/et program] vedrørende miljøet« som omhandlet i denne konventions artikel 7. En skovforvaltningsplan skal nemlig anses for at være en plan vedrørende miljøet som omhandlet i såvel Århuskonventionens artikel 7 som i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 samt i de bestemmelser i polsk ret, der gennemfører disse retsakter, dvs. bl.a. miljøoplysningslovens artikel 46. I henhold til Århuskonventionens artikel 7 henhører planer og programmer vedrørende miljøet imidlertid kun under denne konventions artikel 6, stk. 3, 4 og 8, mens det kun er de foreslåede aktiviteter, som henhører under artikel 6 som helhed.
- 151 Republikken Polen har tilføjet, at Århuskonventionens artikel 6 vedrører de »konkrete aktiviteter«, mens en skovforvaltningsplan ikke fastsætter nogen konkret aktivitet med angivelse af et tidspunkt og et opfyldelsessted, men fastsætter kun opgaver, der skal udføres inden for en periode på ti år.
- 152 Hverken en skovforvaltningsplan eller de foranstaltninger, der er fastsat i en sådan plan, er opregnet i bilag I til Århuskonventionen, og de er følgelig ikke omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 6, stk. 1, litra a). For så vidt angår nævnte konventions artikel 6, stk. 1, litra b), er parterne i denne konvention beføjede til i hvert enkelt tilfælde at afgøre, om den pågældende aktivitet er omfattet af denne artikel.
- 153 Hvad angår de civile retsmidler, der har til formål at afhjælpe uregelmæssigheder i skovforvaltningsplanerne, har Kommissionen ikke forklaret grundene til, at den finder, at disse retsmidler er utilstrækkelige, og hvorfor det kun er retten til at anfægte afgørelser om godkendelse af skovforvaltningsplaner ved en forvaltningsdomstol, der opfylder de krav, som følger af de bestemmelser, der er omhandlet i det andet klagepunkt.
- 154 I denne henseende gør et civilt søgsmål det muligt at ophæve specifikke skovforvaltningsforanstaltninger, der er fastsat i en skovforvaltningsplan, og hvis gennemførelse er blevet godkendt af skovdistriktet.

## **2. Domstolens bemærkninger**

### **a) Om formalitetsindsigelsen vedrørende det andet klagepunkt**

- 155 Indledningsvis bemærkes, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den hævdede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det hævdede traktatbrud er begået (dom af 28.4.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Ajourføring af havstrategier), C-510/20, EU:C:2022:324, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

- 156 Særligt skal Kommissionens søgsmål indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for dens grunde til at antage, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til traktaterne (dom af 28.4.2022, Kommissionen mod Bulgarien (Ajourføring af havstrategier), C-510/20, EU:C:2022:324, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 157 I den foreliggende sag har Kommissionen anført i stævningen, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenholdt med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 216, stk. 2, TEUF, chartrets artikel 47, samt Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b), og artikel 9, stk. 2, idet den har udelukket muligheden for, at miljøbeskyttelsesorganisationer kan anfægte skovforvaltningsplaner for en domstol.
- 158 I begrundelsen for det andet klagepunkt fremhævede Kommissionen forbindelsen mellem denne bestemmelse i habitatdirektivet og de nævnte bestemmelser i Århuskonventionen og, subsidiært, artikel 216, stk. 2, TEUF, idet den henviste til Domstolens praksis, som denne institution finder relevant i denne henseende.
- 159 Under disse omstændigheder kan det ikke gøres gældende, at Kommissionen for så vidt angår stævningen ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 155 og 156, for så vidt angår de nævnte bestemmelser i Århuskonventionen og i EUF-traktaten.
- 160 Den argumentation, der er fremført i stævningen, indeholder derimod ingen henvisning til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, og den redegør heller ikke for, hvorledes disse EU-retlige bestemmelser er relevante med henblik på at træffe afgørelse om det andet klagepunkt, hvorfor det er ufornuddent, at Domstolen tager stilling til de nævnte bestemmelser i forbindelse med behandlingen af det foreliggende søgsmål.
- 161 Republikken Polens argument om den påståede manglende sammenhæng mellem stævningens indhold og Kommissionens argumentation i forbindelse med det andet klagepunkt, der er nævnt i denne doms præmis 126, vedrører i øvrigt realitetsbehandlingen af traktatbrudssøgsmålet.
- 162 Hvad angår Republikken Polens argument, der er nævnt i nærværende doms præmis 127, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen i den ordning, der er indført ved artikel 258 TEUF, råder over et skøn ved afgørelsen af, om der skal anlægges traktatbrudssag, og at det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve dette argument (dom af 18.11.2010, Kommissionen mod Spanien, C-48/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:704, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 163 Dermed kan Republikken Polen ikke med føje påberåbe sig den omstændighed, at Kommissionen inden for rammerne af det andet klagepunkt ikke har gjort gældende, at den berørte offentlighed som helhed ikke har adgang til domstolsprøvelse i henhold til den polske lovgivning, med henblik på at dette klagepunkt afvises, eftersom det omhandler miljøbeskyttelsesorganisationer (jf. analogt dom af 7.5.2009, Kommissionen mod Portugal, C-530/07, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:292, præmis 30).
- 164 Under disse omstændigheder skal Republikken Polens formalitetsindsigelse vedrørende det andet klagepunkt i Kommissionens stævning forkastes.

#### **b) Om traktatbruddet**

- 165 Det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, at 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, skal 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.
- 166 Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra a), bestemmer, at hver part anvender bestemmelserne i denne artikel i forbindelse med afgørelser, om hvorvidt der skal gives tilladelse til forslag til aktiviteter,

der er indeholdt i bilag I. Ifølge denne bestemmelses litra b), anvender hver part, i overensstemmelse med sin nationale ret også bestemmelserne i nævnte artikel i relation til afgørelser vedrørende foreslåede aktiviteter, som ikke er indeholdt i bilag I, men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet, med henblik herpå afgør parterne, om en sådan foreslået aktivitet skal være undergivet disse bestemmelser.

- 167 I henhold til denne konventions artikel 9, stk. 2, sikrer hver part, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed, som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt, hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket, har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i konventionens artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for konventionens artikel 6, stk. 3, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.
- 168 Hvad angår skovforvaltningsplaner, som er genstand for Kommissionens andet klagepunkt i stævningen, bemærkes, at artikel 6, stk. 1, nr. 6, i lov om skove definerer en sådan plan som »det basisdokument for skovforvaltning, der er udarbejdet for en specifik lokalitet, og som indeholder en beskrivelse og en vurdering af skovens tilstand samt målsætninger, opgaver og metoder til skovforvaltning«.
- 169 I henhold til artikel 22, stk. 1, i lov om skove godkender miljøministeren en skovforvaltningsplan for skovene, der ejes af statskassen, og de forenklede skovforvaltningsplaner for de skove, der er en del af statskassens landbrugsressourcer.
- 170 Det skal i denne henseende indledningsvist bemærkes, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at behandle en skovforvaltningsplan i henhold til polsk lovgivning med hensyn til habitatdirektivet og den anvendte i denne forbindelse kravene i dette direktiv artikel 6, stk. 3 (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 106-193).
- 171 Denne bestemmelse, der vedrører »[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« kan derfor finde anvendelse på de skovforvaltningsplaner, der er omhandlet i artikel 22 i lov om skove.
- 172 Hvad angår forholdet mellem habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, på den ene side og Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, på den anden side har Domstolen allerede fastslået, at de afgørelser, der træffes af de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 – uanset om de vedrører en anmodning om deltagelse i en tilladelsesprocedure, vurderingen af behovet for en miljøvurdering af en plan eller et projekts indvirkninger på en beskyttet lokalitet, eller om konklusionerne af en sådan vurdering vedrørende risiciene ved et sådan projekt eller en sådan plan for lokalitetens integritet er passende, og uanset om de er uafhængige eller indarbejdet i afgørelsen om tilladelse – er afgørelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for Århuskonventionens artikel 9, stk. 2 (dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 56).
- 173 De afgørelser, der er truffet af de nationale myndigheder, der er omfattet af anvendelsesområdet for habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, som ikke vedrører en aktivitet, der er indeholdt i bilag I til Århuskonventionen, nævnt i denne konventions artikel 6, stk. 1, litra b), og som således er omfattet af anvendelsesområdet for dennes artikel 9, stk. 2, for så vidt som disse afgørelser indebærer, at de kompetente myndigheder inden udstedelsen af en tilladelse til en aktivitet vurderer, om denne, henset til omstændighederne i den foreliggende sag, kan have en væsentlig indvirkning på miljøet (dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 57).
- 174 Hvad angår Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, begrænser denne bestemmelse det skøn, som medlemsstaterne råder over ved fastlæggelsen af de nærmere bestemmelser for de søgsmål, der er nævnt heri, idet denne har til formål at give »en vid adgang til klage og domstolsprøvelse« for den berørte offentlighed, hvilket omfatter de miljøbeskyttelsesorganisationer, der opfylder kravene i denne

konventions artikel 2, stk. 5 (dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 58).

- 175 Det skal i denne forbindelse fastslås, at selv om Århuskonventionen, og navnlig dens artikel 6, stk. 1, litra b), overlader de kontraherende stater et vist skøn for så vidt angår undersøgelsen af en aktivitets væsentlige indvirkning på miljøet, forholder det sig ikke desto mindre således, at habitatdirektivet, henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 172 og 173, konkretiserer de krav, der skal lægges til grund for så vidt angår betydningen af virkningerne på miljøet på området for europæisk naturbeskyttelse. Negative virkninger på bevaringsmålene for europæiske beskyttede områder bør i princippet betragtes som væsentlige i henhold til denne bestemmelse i Århuskonventionen, og miljøorganisationer har derfor ret til at anmode de kompetente myndigheder om fra sag til sag at kontrollere, om de foreslåede aktiviteter kan forventes at få en sådan væsentlig virkning.
- 176 Henset til ovenstående betragtninger må det konkluderes, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b), og artikel 9, stk. 2, fastsætter en forpligtelse for Republikken Polen til at sikre, at miljøbeskyttelsesorganisationer har mulighed for at anlægge sag ved en domstol med påstand om, at der foretages en materiel prøvelse af skovforvaltningsplanernes materielle og processuelle lovlighed som omhandlet i bestemmelserne i lov om skove, for så vidt som disse planer er omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 177 I øvrigt skal den lovgivning, der fastsætter en sådan adgang til domstolsprøvelse, opfylde de krav om klarhed og præcision, der stilles på det miljøretlige område i overensstemmelse med Domstolens praksis (jf. analogt dom af 15.3.2012, Kommissionen mod Polen, C-46/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:146, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 178 I det foreliggende tilfælde skal det, henset til de sagsakter, som Domstolen råder over, fastslås, at den polske lovgivning ikke opfylder de krav, der er omhandlet i denne doms præmis 176 og 177.
- 179 Hvad særligt angår artikel 22, stk. 1, i lov om skove, der bestemmer, at miljøministeren godkender en skovforvaltningsplan, har Kommissionen i stævningen påberåbt sig den praksis fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), der er nævnt i denne doms præmis 116 og 117, hvorefter denne godkendelsesakt ikke udgør en administrativ afgørelse, der kan gøres til genstand for domstolsprøvelse.
- 180 I sit svar på dette argument fra Kommissionen har Republikken Polen ikke bestridt eksistensen af den nævnte retspraksis, men har begrænset sig til at påberåbe sig afgørelser fra en lavere retsinstans, nemlig dem fra Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (den regionale forvaltningsdomstol i Warszawa), som taler for muligheden for at anfægte miljøministerens godkendelse af en skovforvaltningsplan ved forvaltningsdomstolen.
- 181 I denne henseende skal det bemærkes, at der ikke kan tages hensyn til isolerede retsafgørelser, til afgørelser, der er kraftigt i mindretal i forhold til en klar retspraksis i en anden retning, eller til en fortolkning, der er afkræftet af den højeste nationale domstol (jf. analogt dom af 9.12.2003, Kommissionen mod Italien, C-129/00, EU:C:2003:656, præmis 32).
- 182 Når en national lovgivning i retspraksis er genstand for forskellige fortolkninger, der kan tages i betragtning, og hvoraf nogle medfører en anvendelse af bestemmelsen, der er forenelig med EU-retten, mens andre medfører en anvendelse, der er uforenelig med denne, må det under alle omstændigheder fastslås, at denne lovgivning i det mindste ikke er tilstrækkeligt klar til at sikre en anvendelse, der er forenelig med EU-retten (jf. i denne retning dom af 9.12.2003, Kommissionen mod Italien, C-129/00, EU:C:2003:656, præmis 33).
- 183 I øvrigt kan den omstændighed, selv hvis den måtte antages at foreligge, at de nationale myndigheders praksis er egnet til at sikre en anvendelse, der er i overensstemmelse med bestemmelserne i et direktiv, ikke i sig selv have den klarhed og præcision, der er nødvendig for at opfylde kravet om retssikkerhed (jf. i denne retning dom af 26.1.2012, Kommissionen mod Polen, C-192/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:44, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

- 184 Hvad angår miljøbeskyttelseslovens artikel 323, som Republikken Polen har henvist til i sit svarskrift, hvorefter de almindelige domstole ifølge denne medlemsstat kan forelægges et søgsmål med påstand om i det væsentlige at anfægte de foranstaltninger, der er gennemført til gennemførelse af en skovforvaltningsplan, skal det for det første fastslås, at denne bestemmelse begrænser sig til at give enhver, der er direkte truet af en skade, eller som har lidt et tab som følge af en ulovlig krænkelse, ret til at anlægge sag ved denne domstol.
- 185 Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, som giver medlemmerne af den berørte offentlighed adgang til klage og domstolsprøvelse, fastsætter imidlertid ikke i denne henseende betingelsen om, at der skal foreligge en direkte trussel mod skade eller skade som følge af en ulovlig miljøskade.
- 186 For det andet giver nævnte artikel 323 i miljøbeskyttelsesloven ikke mulighed for at undersøge skovforvaltningsplanernes materielle og processuelle lovlighed, men gør det alene muligt at anmode om genoprettelse af en lovlig faktisk tilstand og træffe forebyggende foranstaltninger, bl.a. ved at installere anlæg eller udstyr, der har til formål at forhindre truslen eller skaden. Hvis dette viser sig umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt, kan der søges om ophør med den aktivitet, der ligger til grund for risikoen.
- 187 Det følger heraf, at de oplysninger, som Republikken Polen har forelagt Domstolen, ikke gør det muligt at antage, at dette retsmiddel er egnet til på en effektiv måde at sikre miljøbeskyttelsesorganisationernes mulighed for at indgive skovforvaltningsplaner, der er omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, til domstolsprøvelse for så vidt angår indholdet og proceduren for vedtagelsen af disse planer.
- 188 Henset til samtlige ovenstående betragtninger er det andet klagepunkt om tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b), og artikel 9, stk. 2, begrundet.

## V. Sagsomkostninger

- 189 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1 og 2, artikel 12, stk. 1, artikel 13, stk. 1, litra a), og artikel 16, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013, og i henhold til artikel 4, stk. 1, artikel 5, litra a), b) og d), og artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, som ændret ved direktiv 2013/17, ved at vedtage artikel 14b, stk. 3, i ustawa o lasach (lov om skove) af 28. september 1991, som ændret ved ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (lov om ændring af lov om naturbeskyttelse og lov om skove) af 16. december 2016, hvorefter skovforvaltning, der udføres i overensstemmelse med kravene til god skovforvaltningspraksis, ikke tilsidesætter bestemmelserne om bevarelse af særlige naturressourcer, naturformationer og naturbestanddele, herunder bestemmelserne i artikel 51 og 52 i ustawa o ochronie przyrody (naturbeskyttelsesloven) af 16. april 2004.**
- 2) Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, litra b), og artikel 9, stk. 2, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005, idet den ikke har vedtaget alle de**

**retlige bestemmelser, der er nødvendige for at sikre, at miljøbeskyttelsesorganisationer har mulighed for at anlægge sag ved en domstol med påstand om, at der foretages en materiel prøvelse af skovforvaltningsplanernes materielle og processuelle lovlighed som omhandlet i bestemmelserne i lov om skove, for så vidt som disse planer er omfattet af artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43.**

**3) Republikken Polen betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter

---

\* Processprog: polsk