

**Sag C-474/19****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

18. juni 2019

**Forelæggende ret:**

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Vänersborg byret, afdelingen for fast ejendom og miljø (Sverige))

**Afgørelse af:**

13. juni 2019

**Sagsøgere:**

Naturskyddsföreningen i Härryda

Göteborgs Ornitologiska Förening

**Modpart:**

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

U.T.B.

**Hovedsagens genstand**

To almennyttige foreningers klage over länsstyrelsens beslutning om ikke at vedtage nogen tilsynsforanstaltninger i anledning af en fældningsanmeldelse vedrørende et skovområde, hvor der forefindes levesteder for et antal dyrearter, som er beskyttede i henhold til direktiv 92/[43]/EØF og direktiv 2009/147/EF.

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrørende fortolkningen af artikel 12 i direktiv 93/43 og artikel 5 i direktiv 2009/147.

## Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national praksis, som indebærer, at forbuddet alene omfatter de arter, som er opregnet i bilag 1 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, eller som er truede på et givet niveau, eller som har en langsigtet faldende tendens i bestanden?
2. Skal begreberne »forsætligt at dræbe/forstyrre/ødelægge« i artikel 5, litra a)-d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, og i artikel 12, [stk. 1,] litra a)-c) i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, fortolkes således, at de er til hinder for en national praksis, som indebærer, at hvis formålet med foranstaltningen åbenbart er et andet end at dræbe eller forstyrre arter (eksempelvis skovbrugsforanstaltninger eller arealanvendelse), skal der foreligge en risiko for, at arternes bevaringsstatus påvirkes negativt af foranstaltningen, for at forbuddet træder i kraft?

Spørgsmål 1 og 2 stilles bl.a. på baggrund af

- at artikel 5 i fugledirektivet vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, mens artikel 1, litra m) i habitatdirektivet definerer »enhed«,
  - at spørgsmålet om artens bevaringsstatus forekommer først at blive relevant i forbindelse med undtagelsen i habitatdirektivets artikel 16 (undtagelsen forudsætter, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og at fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde) henholdsvis fugledirektivets artikel 9 (undtagelserne må ikke være uforenelige med dette direktiv, som i artikel 2 forpligter medlemsstaterne til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav).
3. Hvis spørgsmål 2 helt eller delvist besvares således, at skade på et andet niveau end individniveau skal vurderes for at forbuddet bliver relevant, skal bedømmelsen så foretages efter en af de følgende skalaer eller på et af disse niveauer:
    - a. en vis geografisk afgrænset del af bestanden defineret i henhold til [...] eksempelvis länets [regionens], medlemsstatens eller Den Europæiske Unions grænser,

- b. den lokale bestand, som berøres (biologisk isoleret fra andre bestande af arten),
  - c. den metapopulation <sup>1</sup> som berøres,
  - d. hele artens bestand inden for en aktuel biogeografisk regions del af artens udbredelsesområde?
4. Skal begrebet »ødelægge/forringe« for så vidt angår dyrenes forplantningsområde som omhandlet i artikel 12, [stk. 1, litra] d), i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national praksis, som indebærer, at hvis kontinuerlig økologisk funktionalitet (KEF) i den berørte arts levested i et særskilt område på trods af sikkerhedsforanstaltninger går tabt, enten grundet direkte eller indirekte, enkeltstående eller kumulativ beskadigelse, ødelæggelse eller forringelse, træder forbuddet først i kraft, hvis den berørte arts bevaringsstatus risikerer at forringes på et af de i spørgsmål 3 nævnte niveauer?
5. Hvis spørgsmål 4 helt eller delvist besvares benægtende, dvs. at beskadigelse på et andet niveau end levestedsniveau inden for det enkelte område skal vurderes for at forbuddet træder i kraft, skal bedømmelsen da foretages efter en af de følgende skalaer eller på et af disse niveauer:
- a. en vis geografisk afgrænset del af bestanden defineret i henhold til [...] eksempelvis länets [regionens], medlemsstatens eller Den Europæiske Unions grænser,
  - b. den lokale bestand, som berøres (biologisk isoleret fra andre af artens bestande),
  - c. den metapopulation som berøres,
  - d. hele artens bestand inden for en aktuel biogeografisk regions del af artens udbredelsesområde?

Spørgsmål 2 og 4, der forelægges af Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (byretten i Vänersborg, afdelingen for jordbrug og miljø), omfatter spørgsmålet om direktivets strenge beskyttelse ophører med at finde anvendelse i forhold til arter, for hvilke direktivets mål (gunstig bevaringsstatus) er blevet opfyldt.

<sup>1</sup> Med metapopulation forstås en samling af delpopulationer med svag kontakt, hvor visse delpopulationer uddør og andre styrkes over tid, og hvor steder med uddøde delpopulationer kan genbefolkes fra nærliggende delpopulationer.

### **Anførte EU-retlige forskrifter og påberåbt praksis fra Domstolen**

Rådets direktiv 92/[43]/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, artikel 12 og bilag 2, 4 og 5

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, artikel 5 og bilag 1-3

Europa-Kommissionens »Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the 'Habitats' Directive 92/43/EEC« [Vejledning om den strenge beskyttelse af dyrearter af interesse for Fællesskabet i henhold til Rådets direktiv 92/43/EF (endelig version, februar 2007)]

Dom af 30. januar 2002, Kommissionen mod Grækenland (C-103/00, EU:C:2002:60)

Dom af 10. januar 2006, Kommissionen mod Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3)

Dom af 18. maj 2006, Kommissionen mod Spanien (C-221/04, EU:C:2006:329)

Dom af 14. juni 2007, Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2007:341)

Dom af 9. juni 2011, Kommissionen mod Frankrig (C-383/09, EU:C:2011:369)

Dom af 10. november 2016, Kommissionen mod Grækenland (C-504/14, EU:C:2016:847)

Dom af 17. april 2018, Kommissionen mod Polen (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 237)

Forslag til afgørelse i sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, EU:C:2005:372

Forslag til afgørelse i sag C-221/04, Kommissionen mod Spanien, EU:C:2005:777

### **Anførte nationale retsforskrifter og anført retspraksis fra de nationale domstole**

Skogsvårdslag (lov om skovdrift) (1979:429)

Miljöbalk (miljøloven) (1998:809), kap. 8, § 1

Artskyddsförordning (artsbeskyttelsesordeningen) (2007:845), § 4, bilag 1

Skogsstyrelsens forskrifter og almindelige vejledninger (SKFS 2011:7), i deres affattelse i henhold til SKSFS 2013:2

Naturvårdsverkets »Handbok för artskyddsförordningen«, 2009:2, 1. udgave, april 2009

Mark- och miljööverdomstolens (appeldomstol i sager om jordbrug og miljø) dom i sag M 1713-13

Mark- och miljööverdomstolens dom i sag M 11317-14

Mark- och miljööverdomstolens dom i sag M 10104-17

## **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 Søgsmålet vedrører en fældningsanmeldelse til Skogsstyrelsen vedrørende et skovområde i Härryda kommune. Anmeldelsen vedrører en slutfældning, hvilket indebærer, at samtlige træer fjernes med undtagelse af det begrænsede antal træer, som i henhold til Skogsstyrelsens vejledning bør lades urørte.
- 2 Følgende fuglearter har deres levesteder i skovområdet: lille flagspætte (*Dryobates minor*), tjur (*Tetrao urogallus*), hvepsevåge (*Pernis apivorus*), duehøg (*Accipiter gentilis*) og fuglekonge (*Regulus regulus*). Den spidssnude frø (*Rana arvalis*) forefindes også i området. Disse arter benytter med stor sandsynlighed området til deres formering, og fældningen vil, afhængigt af hvor i den pågældende arts livscyklus den gennemføres, indebære, at enheder af arterne vil forstyrres eller dræbes. De æg, som findes i området på fældningstidspunktet vil blive ødelagt.
- 3 Skogsstyrelsen gav i sin egenskab af tilsynsmyndighed en konkret vejledning angående de sikkerhedsforanstaltninger, som skulle vedtages, og fandt under forudsætning af, at vejledningen blev fulgt, at fældningen ikke stred mod nogen af forbuddene i artskyddsförordningen, som er den retsakt, der gennemfører den strenge artsbeskyttelse i direktiv 92/43 og direktiv 2009/147 i svensk ret. De sikkerhedsforanstaltninger, som Skogsstyrelsen har anvist, er ikke retligt bindende, men udgør blot anbefalinger.
- 4 Naturskyddsföreningen i Härryda og Göteborgs Ornitologiska Förening (herefter »foreningerne«) anmodede den 17. januar 2018 om, at Länsstyrelsen i Västra Götalands län (som er tilsynsmyndighed i regionen i henhold til artskyddsförordningen) (herefter »länsstyrelsen«) skulle gribe ind med henvisning til fældningsanmeldelsen og Skogsstyrelsens konkrete vejledning. Foreningerne var af den opfattelse, at fældningen på trods af Skogsstyrelsens vejledning var i strid med forbuddene i artskyddsförordningen.
- 5 Länsstyrelsen fandt, at en prøvelse af dispensationsbetingelserne i henhold til artskyddsförordningen ikke var fornøden. Dette indebærer, at länsstyrelsen var af den opfattelse, at foranstaltningerne ikke stred mod de i artskyddsförordningen opstillede forbud, under forudsætning af, at de i den konkrete vejledning angivne sikkerhedsforanstaltninger blev fulgt.

- 6 Foreningerne har anlagt sag ved den forelæggende ret til prøvelse af länsstyrelsens beslutning om ikke at iværksætte tilsynsforanstaltninger. Foreningens principale påstand er, at den forelæggende ret skal annullere länsstyrelsens beslutning.

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

#### *Foreningerne*

- 7 Udgangspunktet for prøvelse og bedømmelse af virksomhed, der berører beskyttede arter, må tage udgangspunkt i arternes behov for levesteder, føde, beskyttelse og kontakt med andre artsindivider. Ved prøvelsen og bedømmelsen skal den samlede indvirkning fra forskellige virksomheder tages i betragtning såvel som kumulative virkninger.
- 8 I fældningsområdet forefindes et meget stort antal beskyttede arter. Det er klart, at skovbruget ikke er undtaget fra artsbeskyttelsen. Dette fremgår af national praksis (Mark- og miljøoverdomstolens dom i sag M 9914-15) såvel som EU-domstolens praksis (dom af 17. april 2018, Kommissionen mod Polen, C-441/17) vedrørende skovbrug og forekomsten af fuglearter, som er prioriterede i henhold til direktiv 2009/147. Med hensyn til ødelæggelse eller beskadigelse af de i henhold til direktiv 2009/147 særligt udpegede fuglearters yngleområder, deres reder og æg, er dette ikke tilladt. Disse fugle må heller ikke forstyrres under yngle og opfostringsperioden.
- 9 Det findes seks forskellige levestedstyper, som er dokumenterede i nærområdet, herunder skovtypen vestlig taiga (9010), hvilket tyder på meget høje naturværdier. Vestlig taiga har ikke gunstig bevaringsstatus, og udviklingstendensen for naturtypen er i henhold til den seneste rapport i henhold til artikel 17 i direktiv 92/43 negativ. Den skovdrift med vekselfældning, som i dag bedrives, har en stærk indvirkning på de beskyttede arters levesteder og forudsætninger. Et øget områdefældningsdrift vil føre til mindre levesteder for et stort antal beskyttede arter.
- 10 Ved dispensationsvurderinger afvejes foranstaltningernes indvirkning på gunstig bevaringsstatus for de lokale og regionale bestande, samme med beskadigelse eller forringelse af et levesteds kontinuerlige økologiske funktion. Det bør bemærkes, at en gradvis forringelse heller ikke er tilladt. Dette gælder også for et områdes kontinuerlige økologiske funktion. Ved vurderingen skal kumulative virkninger også tages i betragtning, og forsigtighedsprincippet finder anvendelse. Arternes levesteder er endvidere beskyttede, selv når de ikke anvendes af arterne, og ved vurderinger om artsbeskyttelse skal bedømmelse og prøvelse, som det tidligere er anført, foretages hver art for sig.
- 11 Skogsstyrelsens vejledning indeholder ingen oplysninger om forekomsten af beskyttede arter inden for fældningsområdet eller angivelser om nogen

begrænsning vedrørende det tidspunkt, skovbrugsforanstaltningerne skal gennemføres.

### *Länsstyrelsen*

- 12 For så vidt angår vilde fugle er det kun arter, der betegnes med B i bilag 1 til artskyddsförordningen og arter, som er af en sådan unionsinteresse, at særskilte beskyttelses- og bevaringsområder skal oprettes, rødlistede arter og arter, hvis bestand i henhold til de svenske ynglefuglsopgørelser er formindsket med mere end 50% inden for de sidste 30 år (eller tre generationer), som er omfattet af artskyddsförordningens forbud.
- 13 Hvis formålet med foranstaltningen åbenbart er et andet end at dræbe eller forstyrre arter, eksempelvis skovbrugsforanstaltninger, er det rimeligt, at der skal foreligge en vis risiko for, at artens bevaringsstatus påvirkes negativt, før forbuddene træder i kraft (jf. bl.a. Mark- og miljøöverdomstolens dom i sag M 11317-14).
- 14 For så vidt angår forbuddet mod at beskadige eller ødelægge dyrenes forplantningsområder eller hvilepladser savnes det fornødne fortsat. Forbuddet finder først anvendelse, når den berørte arts bevaringsstatus risikerer at forringes. Det findes støtte for denne fortolkning i bl.a. Mark- og miljøöverdomstolens dom i sag M 11317-14, hvor den nævnte domstol ifølge Länsstyrelsen lagde stor vægt på den omstændighed, at indvirkningen skete i et område, der var vigtigt for arten (»kerneområde«). En fortolkning, der ikke tager hensyn til risikoen for påvirkning af bevaringsstatus, ville i mange tilfælde gå videre, end hvad der er nødvendigt for at nå målet med artbeskyttelsen. Baggrunden for dette er de strenge vilkår, der gælder for dispensation (jf. bl.a. Mark- og miljøöverdomstolens dom i sag M 1713-13 og Kommissionens vejledning 5), som medfører, at foranstaltninger, der udløser forbud, som regel ikke kan gennemføres.
- 15 Länsstyrelsens samlede bedømmelse af, hvornår forbuddet i artskyddsförordningen § 4, stk. 4, finder anvendelse er, at dette er tilfældet, hvor et tab (gennem beskadigelse, ødelæggelse eller forringelse) af den kontinuerlige økologiske funktionalitet i den berørte arts levested, udgør en sådan skade eller ødelæggelse som omhandlet i bestemmelsen. Det kræves dog, at der samtidig foreligger en risiko for negativ indvirkning på artens bevaringsstatus, for at forbuddet kan være relevant.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 16 Artskyddsförordningens § 4, stk. 1 og 2, gennemfører forbuddene i artikel 12 i direktiv 92/43 og artikel 5 i direktiv 2009/147. I henhold til artskyddsförordningens § 14 kan Länsstyrelsen i de enkelte tilfælde give dispensation fra forbuddene i § 4. I den foreliggende sag har Länsstyrelsen fundet, at den aktuelle fældning ikke krævede dispensation, hvilket indebærer, at

Länsstyrelsen er af den opfattelse, at forbuddene i artskyddsförordningens § 4 ikke finder anvendelse. Länsstyrelsen har i denne henseende støttet sig på afgørelser fra Mark- og miljøöverdomstolen (appeldomstol i sager om fast ejendom og miljø).

- 17 Mark- og miljøöverdomstolen har i sin dom i sag M 11317-14 fastslået, at det er rimeligt at kræve, at der foreligger en risiko for indvirkning på den beskyttede arts bevaringsstatus i området, før forbuddene i artskyddsförordningens § 4, stk. 1 og 2, finder anvendelse, når det er åbenbart, at formålet med virksomheden ikke er at dræbe eller forstyrre dyrearter. Mark- og miljøöverdomstolen har fastslået, at virksomhedens virkning på de berørte arters bevaringsstatus ikke kun skal bedømmes inden for den relevante biogeografiske region, men også lokalt. Afgrænsningen af denne bedømmelse skal i henhold til Mark- og miljøöverdomstolen foretages under hensyntagen til hvilken art, der er tale om. I den pågældende sag for Mark- og miljøöverdomstolen ville den konkrete virksomhed have ført til, at forplantningssteder for individer fra strengt beskyttede arter, jf. direktiv 92/43, ville blive ødelagt. Mark- og miljøöverdomstolen gav tilladelse til virksomheden og betingede tilladelsen af krav om sikkerhedsforanstaltninger i form af nyoprettede forplantningssteder for de pågældende arter inden for området for arternes bestande i det nordlige Gotland. Mark- og miljøöverdomstolen fandt, at sikkerhedsforanstaltningerne indebar, at forbuddene i artskyddsförordningens § 4 ikke fandt anvendelse.
- 18 Den forelæggende rets gennemgående spørgsmål er, hvorvidt den strenge beskyttelse i henhold til direktiv 92/43 ophører med at finde anvendelse på arter, for hvilke direktivets mål om en gunstig bevaringsstatus er blevet opnået.
- 19 Den forelæggende ret har derefter på denne baggrund og med henblik på sagens omstændigheder stillet et antal spørgsmål vedrørende foreneligheden af den nationale praksis vedrørende bedømmelsen af foranstaltningernes formål og indvirkningen på beskyttede arters bevaringsstatus.
- 20 Den forelæggende ret nærer for det første tvivl om, hvorvidt det er foreneligt med direktiv 2009/147, at det i henhold til national praksis kræves, at en art skal være anført i bilag 1 til dette direktiv, eller at arten er truet på et givet niveau, eller har en langsigtet vigende udvikling i bestanden, for at den er omfattet af det i samme direktivs artikel 5 fastsatte forbud.
- 21 Den forelæggende ret forespørger for det andet om, hvorvidt det er foreneligt med artikel 12 i direktiv 92/43 og artikel 5 i direktiv 2009/147, at der opstilles et krav i national praksis om, at der skal foreligge en risiko for negativ indvirkning på artens bevaringsstatus for at en foranstaltning, hvis formål åbenbart ikke er at dræbe eller ødelægge enheder af beskyttede arter eller ødelægge æg fra sådanne arter, strider mod forbuddet i artskyddsförordningens § 4.
- 22 Den forelæggende ret ønsker for det tredje oplyst, om det er foreneligt med artikel 12, [stk. 1,] litra d), i direktiv 92/43, at det i henhold til national praksis kræves, at der skal foreligge i det mindste en risiko for, at en beskyttet arts bevaringsstatus



forringes, for at forbuddet i artskyddsförordningens § 4 finder anvendelse, når den kontinuerlige økologiske funktionalitet i den berørte arts levesteder i et enkelt område på trods af vedtagelsen af sikkerhedsforanstaltninger mistes. Dette tab af kontinuerlig økologisk funktion kan forårsages af beskadigelse, ødelæggelse eller forringelse, som kan være direkte eller indirekte, og som kan ske i enkelttilfælde eller kumulativt.

- 23 Den forelæggende ret spørger endelig om, hvilket niveau skadesbedømmelsen skal foretages på, hvis den ikke skal foretages på individniveau.

ARBEJDSDOKUMENT