

Sag C-473/19**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 (Sverige)

Afgørelse af:

12. juni 2019

Sagsøger:

Föreningen Skydda Skogen

Modpart:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

B.A.B.

Hovedsagens genstand

En almennyttig forenings klage over länsstyrelsens beslutning om ikke at fastsætte 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 ¹ 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.

¹ 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 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 Søgsålet vedrører en fældningsanmeldelse til Skogsstyrelsen (skovstyrelsen) 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*), fyrremejse (*Poecile montanus*), fuglekonge (*Regulus regulus*) og sortmejse (*Periparus ater*). 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 Föreningen Skydda Skogen (herefter »foreningen«) anmodede den 22. december 2016 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. Foreningen 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 Foreningen 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 og træffe afgørelse om, at de planlagte skovbrugsforanstaltninger ikke er tilladte, da de strider mod forbuddene i artskyddsförordningen.

Parternes hovedargumenter

Foreningen

- 7 Det er et væsentligt spørgsmål, om de planlagte skovbrugsaktiviteter, bl.a. genplantning af skov og tilplantning, kan udføres uden dispensation fra artskyddsförordningen, selv med de af Skogsstyrelsen anbefalede sikkerhedsforanstaltninger. De sikkerhedsforanstaltninger, som angives, skal være tilstrækkelige til, at den fortsatte økologiske funktion af alle de beskyttede arters levesteder bevares og ikke forværres. Dette er særlig vigtigt på de arter i området, som ikke har en national/lokal gunstig bevaringsstatus, såsom lille flagspætte, sortspætte, grønspætte, tjur, urfugl, hvepsevåge, duehøg, fuglekonge og fyrremejse. Ved denne vurdering skal hver art udredes og efterprøves separat.
- 8 Ved vurderingen af, om en dispensation er påkrævet (dvs. om foranstaltningerne er omfattet af forbuddet), skal indvirkningen på de lokale og regionale populationer gunstige bevaringsstatus vurderes, ligesom beskadigelse eller forringelse af levestedernes kontinuerlige økologiske funktion. En gradvis forringelse er heller ikke tilladt, og dette gælder også for et områdes fortsatte økologiske funktion. Dette indebærer, at man endvidere skal tage hensyn til fortsatte driftsmetoder i området som eksempelvis plantning af skov og pleje af opvoksende skov. Hvis eksempelvis en igangværende arealanvendelse til skovbrugsforanstaltninger åbenbart skader en beskyttet arts levesteder og medfører, at bestanden i området formindskes, er medlemsstaten forpligtet til at forhindre dette. Ved denne bedømmelse skal kumulative virkninger også tages i betragtning, og forsigtighedsprincippet skal finde anvendelse. Området skal også i fremtiden forudsætningsvis bevare den kontinuerlige økologiske funktion for alle de forekommende beskyttede/fredede arter. Der angives heller ikke i Skogsvårdsstyrelsens vejledning noget forbud mod at udføre skovbrugsforanstaltninger under fuglenes yngleperioder, selv om artskyddsförordningens § 4 klart ikke tillader dette.
- 9 Hvis skovområdet fældes i overensstemmelse med Skogsstyrelsens vejledning forsvinder skovmiljøet og så vil en del af de i dag forekommende beskyttede arters levesteder også forsvinde. Trækronerne og skovens flerlagede karakter, forekomsten af lysninger, samt det righoldige blåbærkratlag forsvinder. Den store og vigtige forekomst af løvtræ vil også forsvinde, og områdets fortsatte omfattende produktion af døende træer og dødt ved vil ophøre. Dette vil samlet set være meget ugunstigt for arter som lille flagspætte, sortspætte, grønspætte, tjur,

urflugl, hvepsevåge, duehøg, nøddekrige, fyrremejse, fuglekonge, sortmejse og den spidssnude frø.

Länsstyrelsen

- 10 Med udgangspunkt i det, som forekommer almindeligt anerkendt, er det for så vidt angår vilde fugle 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.
- 11 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).
- 12 For så vidt angår forbuddet mod at skade eller ødelægge dyrenes forplantningsområder eller hvilepladser savnes det fornødne fortsæt. Forbuddet finder først anvendelse, når den berørte arts bevaringsstatus risikerer at forværres. 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. Det er eksempelvis også blevet fastslået i dom af 10. januar, Kommissionen mod Tyskland, C-98/03, at skovbrug ikke udgør et selvstændigt grundlag for dispensation.
- 13 Inden den nødvendige bedømmelse af en foranstaltnings indvirkning på en berørt arts bevaringsstatus bliver relevant i en bestemt sag, skal det først fastslås, at foranstaltningen faktisk påvirker artens forplantningsområder eller hvilepladshvilepladser på den måde, der omhandles i artskyddsförordningens § 4, stk. 4.
- 14 Ordet forringelse defineres ikke i habitatdirektivet, men i henhold til Kommissionens vejledning bør forringelse/beskadigelse defineres som en fysisk forringelse af et forplantningssted eller en hvileplads. Naturvårdsverket anfører i sin Handbok för artskyddsförordningen, at »Det kan være tilfældet, at en forringelse ikke umiddelbart fører til tab af et forplantningssted eller en hvileplads, men at den har til følge at stedets funktion successivt forringes i kvalitet.«

- 15 For at en successiv forringelse/beskadigelse af en arts levested skal være omfattet af forbuddet i artskyddsförordningens § 4, stk. 4, skal der altså være tale om, at en sådan forringelse, som levestedet ikke kan overvinde ved egen kraft, dvs. en forringelse, hvis negative virkninger er irreversible, og som forholdsvis åbenbart, om end gradvist, fører til, at levestedet endelig mister sin kontinuerlige økologiske funktionalitet for den omhandlede art. Fældninger kan ofte føre til, at arters levesteder i nogen grad forringes, men det er ikke således, at denne forringelse automatisk er forbudt. Det er ikke muligt at drive skovbrug som en sådan successiv forringelse for så vidt angår skovbruget i bredere forstand. Hvis et større antal fældningsanmeldelser inden for et begrænset område samlet indebærer, at den kontinuerlige økologiske funktionalitet for en arts levested mistes, kan myndighederne gribe ind, selv om fældningerne ikke hver for sig ville have denne virkning. En sådan kumulativ bedømmelse kan imidlertid kun baseres på de forhold, som faktisk kan forudses, eksempelvis ud fra de indgivne fældningsanmeldelser.
- 16 Ved vurderingen af, hvilken virkning en virksomhed har på en art, er der grund til at tage virksomhedens påvirkning ikke bare inden for den relevante biogeografiske region, men også lokalt, i betragtning. Hvorledes denne afgrænsning skal foretages, bør afhænge af den pågældende art. Hvis den omhandlede art er almindeligt forekommende og ikke følsom over for punktvisse tab af levesteder (ikke krævende med hensyn til sine krav til levestederne), burde der findes en større modstandskraft hos arten mod tab af den kontinuerlige økologiske funktionalitet, i det mindste med hensyn til visse mindre betydningsfulde levesteder. Modsætningsvis må mere sjældne arter med højere krav til levestederne, og navnlig hvis levestederne er usædvanlige, være mere følsomme (dvs. indebære en større risiko for en forringet bevaringsstatus) ved tab af den kontinuerlige økologiske funktionalitet i et bredere spektrum af levesteder. Det samme må gælde for arter, som på grund af deres reproduktionsbiologi er følsomme over for selv enkelte mislykkede udklækninger eller tab af individer, som eksempelvis mange rovfugle.
- 17 Sammenfattende finder forbuddet i artskyddsförordningen § 4, stk. 4, anvendelse, når den kontinuerlige økologiske funktionalitet i den berørte arts levested mistes, enten gennem direkte eller indirekte, enkeltstående eller kumulativ beskadigelse, ødelæggelse eller forringelse, når dette samtidig indebærer en risiko for negativ indvirkning på artens bevaringsstatus.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 18 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 miljøoverdomstolen (appeldomstol i sager om fast ejendom og miljø).

- 19 Mark- og miljøoverdomstolen 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 miljøoverdomstolen 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 miljøoverdomstolen foretages under hensyntagen til hvilken art, der er tale om. I den pågældende sag for Mark- og miljøoverdomstolens sag ville den konkrete virksomhed have ført til, at forplantningssteder for individer fra strengt beskyttede arter, jf. direktiv 92/43, ville blive ødelagt. Mark- og miljøoverdomstolen 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 miljøoverdomstolen fandt, at sikkerhedsforanstaltningerne indebar, at forbuddene i artskyddsförordningens § 4 ikke fandt anvendelse.
- 20 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.
- 21 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.
- 22 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.
- 23 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.
- 24 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.

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

ARBEJDSDOKUMENT