

## Tilburg University

### Noot bij HvJ EU, 2 maart 2023, AB 2023/285 (Commissie/Polen)

Frins, Ralph

*Published in:*  
AB Rechtspraak Bestuursrecht

*Publication date:*  
2023

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Frins, R. (2023). Noot bij HvJ EU, 2 maart 2023, AB 2023/285 (Commissie/Polen). AB 2023/285. Case note on: Hof van Justitie EU, 2/03/23, C-432/21, ECLI:EU:C:2023:139 *AB Rechtspraak Bestuursrecht*, 2023(42), 2165-2167.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## AB 2023/285

## HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

2 maart 2023, nr. C-432/21

(A. Prechal, M.L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer)  
m.nt. R.H.W. Frins\*

Art. 258 VWEU; art. 4, 5, 9 Vogelrichtlijn; art. 6, 12, 13, 16 Habitatrichtlijn; art. 6, 9 Verdrag van Aarhus 1998

ECLI:EU:C:2023:139

**Het Poolse recht met betrekking tot bosbeheer(plannen) is in strijd met de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Aarhus.**

*Het Hof (Tweede kamer) verklaart:*

1) Door artikel 14b, lid 3, van de *ustawa o lasach (boswet)* van 28 september 1991, zoals gewijzigd bij de *ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (wet tot wijziging van de natuurbeschermingswet en de boswet)* van 16 december 2016, vast te stellen, op grond waarvan bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer niet in strijd is met de bepalingen inzake het behoud van bijzondere natuurlijke bronnen, formaties en bestanddelen, met name de bepalingen van de artikelen 51 en 52 van de *ustawa o ochronie przyrody (wet inzake natuurbescherming)* van 16 april 2004, is de Republiek Polen de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, leden 1 en 2, artikel 12, lid 1, artikel 13, lid 1, onder a), en artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013, alsmede krachtens artikel 4, lid 1, artikel 5, onder a), b) en d), en artikel 9, lid 1, van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17.

2) Door niet de wettelijke bepalingen vast te stellen die noodzakelijk zijn om te verzekeren dat milieuorganisaties zich tot een gerecht kunnen wenden met een verzoek tot daadwerkelijke toetsing van de materiële en formele rechtmatigheid van bosbeheerplannen in de zin van de boswet, is de Republiek Polen de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1,

onder b), en artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005.

In zaak C-432/21, betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 15 juli 2021,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Brauhoff, G. Gattinara, C. Hermes, en D. Milanowska als gemachtigden, verzoekster, tegen

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde, verweerster.

## Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Polen,

— door in het nationale stelsel bepalingen te hebben opgenomen volgens welke bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer geen inbreuk maakt op enige bepaling betreffende natuurbehoud van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193; hierna: 'habitatrichtlijn') en van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17 (hierna: 'vogelrichtlijn'), de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, leden 1 en 2, artikel 12, lid 1, onder a) tot en met d), artikel 13, lid 1, onder a) en d), en artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn alsmede artikel 4, lid 1, artikel 5, onder a), b) en d), en artikel 16, lid 1, van de vogelrichtlijn, en

— door milieuorganisaties de mogelijkheid te ontzeggen om bosbeheerplannen in rechte aan te vechten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, juncto artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 216, lid 2, VWEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: 'Handvest'), artikel 6, lid 1, onder b), en artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van

\* R.H.W. Frins is als universitair hoofddocent Omgevingsrecht verbonden aan Tilburg University.

de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: 'verdrag van Aarhus').

### I. Toepasselijke bepalingen

#### A. Internationaal recht

2 Artikel 6 van het verdrag van Aarhus, met als opschrift 'Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten', bepaalt in lid 1:

"Elke partij:

a) past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;

b) past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt; [...]'

c) kan, indien haar nationale wetgeving hierin voorziet, per geval besluiten de bepalingen van dit artikel niet toe te passen op voorgestelde activiteiten voor nationale defensiedoeleinden, indien die partij meent dat een dergelijke toepassing op deze doeleinden van nadelige invloed zal zijn."

3 Artikel 9 van dit verdrag, "Toegang tot de rechter", luidt:

"[...]

2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel,

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die

voldoet aan de in artikel 2, [punt] 5, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onder a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onder b).

De bepalingen van dit lid 2 sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2, bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande lid 1, voorzien de in de voorgaande leden 1, 2 en 3, bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk. [...]"

### B. Unierecht

#### 1. Habitatrichtlijn

4 Artikel 1 van de habitatrichtlijn bepaalt:

"In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) instandhouding: een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld onder e) en i); [...]

j) gebied: een geografisch bepaalde zone, waarvan de oppervlakte duidelijk is afgebakend;

k) gebied van communautair belang: een gebied dat er in de biogeografische regio of regio's waartoe het behoort, significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat van bijlage I of een soort van bijlage II in een gunstige

staat van instandhouding te behouden of te herstellen en ook significant kan bijdragen tot de coherentie van het in artikel 3 bedoelde Natura 2000-netwerk, en/of significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken biogeografische regio of regio's.

Voor de diersoorten met een zeer groot territorium komen de gebieden van communautair belang overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn;

l) speciale beschermingszone: een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen;

5 Artikel 2 van deze richtlijn luidt als volgt:

"1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde diersoorten en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

[...]"

6 Artikel 6 van die richtlijn luidt:

"1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet

op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritair type soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

7 Artikel 12, lid 1, van voornoemde richtlijn bepaalt:

"De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, onder a), vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimen van die soorten;

b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;

- c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;
- d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen."

8 Artikel 13, lid 1, van de habitatrichtlijn is als volgt verwoord:

"De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, onder b), vermelde plantensoorten, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

- a) het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van specimens van de genoemde soorten in de natuur, in hun natuurlijke verspreidingsgebied;
- b) het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens van de genoemde soorten, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn."

9 Artikel 16 van deze richtlijn luidt:

"1. Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en 15, onder a) en b):

- a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
- b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;
- c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;
- d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;
- e) teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

2. De lidstaten zenden de Commissie om de twee jaar een verslag toe conform het door het comité opgestelde model over de op grond van lid 1 toegestane afwijkingen. De Commissie geeft uiterlijk binnen twaalf maanden na ontvangst van het verslag haar mening over die afwijkingen en stelt het comité daarvan op de hoogte.

[...]"

2. *Vogelrichtlijn*

10 Artikel 1 van de vogelrichtlijn luidt als volgt:

"1. Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.

2. Deze richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden."

11 Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt:

"1. Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten. In dat verband wordt gelet op:

- a) soorten die dreigen uit te sterven;
- b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;
- c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;
- d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil.

De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun

broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. [...]

[...]

4. De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones zetten de lidstaten zich in om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden te voorkomen."

12 Artikel 5 van die richtlijn luidt:

"Onverminderd de artikelen 7 en 9 nemen de lidstaten de nodige maatregelen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten; deze maatregelen omvatten met name de volgende verbodsbepalingen:

a) een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen;

b) een verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen;

[...]

d) een verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is;

[...]"

13 In artikel 9 van dezelfde richtlijn wordt bepaald:

"1. De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8:

a) in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid,

— in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;

— ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren,

— ter bescherming van flora en fauna;

b) voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt;

c) teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

2. In de in lid 1 bedoelde afwijkende bepalingen moet worden vermeld:

a) voor welke soorten mag worden afgeweken;

b) welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan;

c) onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen;

d) welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan, en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen;

e) welke controles zullen worden uitgevoerd.

3. De lidstaten zenden de Commissie jaarlijks een verslag toe over de toepassing van de leden 1 en 2.

[...]"

C. *Pools recht*

1. *Boswet*

14 Artikel 6, lid 1, van de ustawa o lasach (boswet) van 28 september 1991 (Dz. U. van 1991, nr. 101, volgnr. 444), in de geconsolideerde versie ervan (Dz. U. van 2018, volgnr. 2129) (hierna: 'boswet'), bepaalt:

"In de wet worden de volgende termen gebruikt:

[...]

6) bosbeheerplan — het basisdocument voor bosbeheer dat voor een specifiek gebied wordt opgesteld en een beschrijving en beoordeling van de staat van het bos, alsmede de doelstellingen, taken en methoden voor het bosbeheer bevat;

[...]"

15 Artikel 14b van deze wet, dat op 1 januari 2017 is ingevoerd bij artikel 2 van de ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (wet tot wijziging van de natuurbeschermingswet en de boswet) van 16 december 2016 (Dz. U. van 2016, volgnr. 2249), luidt:

"1. Boseigenaren passen de in de wet genoemde doelstellingen en beginselen van bosbeheer toe en, tenzij bij wet is vastgesteld op welke wijze aan een bepaalde verplichting moet worden voldaan, bepalen zij in het bijzonder naar eigen inzicht hoe zij zullen voldoen aan de verplichtingen van artikel 9, lid 1, artikel 13, lid 1, en artikel 14, lid 4.

[...]

3. Bosbeheer dat wordt uitgevoerd in overeenstemming met de vereisten van goed bosbeheer is niet in strijd met de bepalingen in-

zake het behoud van bijzondere natuurlijke bronnen, formaties en bestanddelen, met name de bepalingen van artikel 51 en artikel 52 van de ustawa o ochronie przyrody (wet inzake natuurbescherming) van 16 april 2004 (geconsolideerde versie Dz. U. van 2018, volgnr. 1614; hierna: 'wet inzake natuurbescherming')."

16 Artikel 22 van de boswet luidt:

"1. De minister van Milieu verleent goedkeuring voor een bosbeheerplan voor de bossen die eigendom zijn van de schatkist en voor vereenvoudigde bosbeheerplannen voor de bossen die deel uitmaken van de landbouwbezittingen van de schatkist.

[...]

4. De minister van Milieu ziet toe op de tenuitvoerlegging van de bosbeheerplannen voor bossen die eigendom zijn van de schatkist en op de tenuitvoerlegging van de vereenvoudigde bosbeheerplannen voor de bossen die deel uitmaken van de landbouwbezittingen van de schatkist.

[...]"

2. *Verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer*

17 De vereisten van goed bosbeheer zijn vastgesteld in de rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej (verordening van de minister van Milieu inzake de vereisten van goed bosbeheer) van 18 december 2017 (Dz. U. van 2017, volgnr. 2408; hierna: 'verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer').

18 § 1 van deze verordening bepaalt:

"De volgende vereisten op het gebied van goed bosbeheer worden aldus gedefinieerd:

1) voorafgaand aan het verrichten van bosbeheeractiviteiten moet een veldinspectie worden uitgevoerd in het bosgedeelte of perceel waarvoor de activiteiten zijn gepland, om na te gaan of er beschermde soorten aanwezig zijn dan wel sprake is van potentiële locaties voor hun aanwezigheid;

2) voorafgaand aan het verrichten van bosbeheeractiviteiten moeten locaties waar zich beschermde soorten bevinden en plaatsen waarvan het voor beschermde soorten belangrijk is dat ze in stand worden gehouden, tijdelijk worden gemarkeerd of moet anderszins worden verzekerd dat deze locaties en plaatsen bekend zijn bij de aannemer;

3) indien tijdens de activiteiten locaties met beschermde soorten of potentiële locaties met beschermde soorten worden ontdekt, zijn de punten 1 en 2 mutatis mutandis van toepassing, waarbij, in voorkomend geval, de wijze van uitvoering van de activiteiten on-

middellijk wordt aangepast en, indien nodig, passende maatregelen worden genomen om de veroorzaakte schade tot een minimum te beperken of deze te compenseren;

4) aan de oevers van waterlichamen en waterlopen, binnen een afstand van 10 meter van de oever, moeten ongemoeid worden gelaten: omgevallen boomstammen, kreupelhout en grote stenen, om de toegang tot het water en de migratie van dieren te vergemakkelijken;

5) tijdens het broedseizoen van vogels mogen geen bomen worden gekapt waarop broedende vogels zijn aangetroffen;

6) holle bomen moeten worden overgelaten aan natuurlijk verval;

7) dode bomen worden op zodanige wijze achtergelaten dat er steeds dood hout aanwezig is, waarbij de hoeveelheid dood hout evenwel niet mag leiden tot brandgevaar of een risico van schadelijke organismen;

8) open plekken in het bos, met inbegrip van natuurlijke open plekken en weiden waar locaties zijn aangetroffen met beschermde soorten die worden geassocieerd met open gebieden, moeten in stand worden gehouden, indien nodig door bomen en struiken te verwijderen en te maaien met verwijdering van biomassa;

9) waterlichamen en waterlopen in bossen worden in hun natuurlijke of, in bijzondere gevallen, bijna natuurlijke staat gelaten;

10) de bodem van waterlopen mag niet worden gebruikt voor het transport van hout;

11) bij de planning en tenuitvoerlegging van bosbeheeractiviteiten wordt rekening gehouden met de noodzaak om de diversiteit aan ontwikkelingsstadia van bosopstanden op landschapsniveau in stand te houden;

12) het is aanbevolen om te waarborgen dat bosopstanden een aandeel vroeg-succesieve boomsoorten bevatten, met name berken, espen, wilgen en boswilgen. Of het aandeel van bovengenoemde soorten boven de 10% komt, hangt af van de beslissing van de eigenaar van het bos, rekening houdend met natuurlijke, sociale en economische criteria;

13) bij herbebossing en bebossing moet rekening worden gehouden met:

a) regionale natuurlijke omstandigheden,

b) de regionalisatie van zaden in de zin van de wetgeving inzake bosbouwkundig teeltmateriaal,

c) de habitatomstandigheden en de staat van de natuurlijke omgeving;

14) alvorens regeneratiekap uit te voeren, moet een kapmethode worden gekozen naar-

gelang van de beoogde regeneratiemethode: natuurlijk of kunstmatig;

15) natuurlijke regeneratie wordt gebruikt wanneer de originele opstand waaruit de zelfbestuivende opstand moet worden gevestigd, van hoge kwaliteit is en bestaat uit in hetzelfde gebied gewenste soorten, de habitatomstandigheden natuurlijke regeneratie mogelijk maken en deze regeneratie een dekking van meer dan 50 % van het teeltgebied en de stabiliteit van de opstand waarborgt;

16) in opstanden die rijp zijn voor regeneratie en die worden beheerd middels kaalkap van meer dan 1 ha, moeten clusters van oude bomen – die niet meer dan 5 % van het kaalkapoppervlak mogen innemen – worden overgelaten om op natuurlijke wijze af te sterven;

17) kaalkap mag niet rechtstreeks worden toegepast bij bronnen, rivieren, meren, veengebieden en stroomopwaartse waterlopen, noch op plaatsen voor nationale herdenking en religieuze diensten; voor deze plaatsen wordt aanbevolen om natuurlijke ecotone gebieden te behouden of te creëren, met name door, indien deze ontbreken, struiken te planten en deze te onderhouden;

18) wanneer de technische maatregelen die moeten worden getroffen bij onderhouds- en kapwerkzaamheden dit vereisen, worden in de opstanden werkpaden aangelegd in de vorm van stroken bosgebied die vrij zijn van bomen en struiken, waarvan de breedte en spreiding het mogelijk moeten maken onderhouds-, oogst- en kapwerkzaamheden te verrichten;

19) chemische methoden voor bosbescherming mogen alleen worden gebruikt wanneer het onmogelijk of onredelijk is om andere methoden te gebruiken, waarbij altijd moet worden gekozen voor gewasbeschermingsmiddelen die veilig zijn voor mens, dier en milieu."

### 3. *Wet inzake natuurbescherming*

19 De artikelen 48 tot en met 50 van de wet inzake natuurbescherming bepalen dat de minister van Milieu, handelend in overleg met de minister van Landbouw, bij verordening onder meer de beschermde planten-, dier- en schimmelsorten, de daarop betrekking hebbende verbodsbepalingen en de wijze van bescherming ervan vaststelt.

20 De artikelen 51 en 52 van deze wet bevatten de mogelijke verbodsbepalingen ten aanzien van beschermde dier- en plantensoorten.

21 Artikel 56 van die wet biedt de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid om toestemming te verlenen voor activiteiten waarvoor de verbodsbepalingen van de artikelen 51 en 52 gelden.

### 4. *Milieu-informatiewet*

22 Artikel 44 van de ustawa o udostepnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (wet inzake milieu-informatie en milieubescherming, inspraak van het publiek bij milieubescherming en milieueffectrapportage) van 3 oktober 2008 (geconsolideerde versie Dz. U. van 2018, volgnr. 2018; hierna: 'milieu-informatiewet') verleent milieuorganisaties het recht om deel te nemen aan procedures waarbij inspraak van het publiek vereist is, het recht om administratief beroep in te stellen tegen besluiten die zijn genomen in het kader van procedures waarbij inspraak van het publiek vereist is, alsmede het recht om tegen een dergelijk besluit beroep in te stellen bij de bestuursrechter.

### 5. *Wet inzake milieubescherming*

23 Artikel 323 van de ustawa – Prawo ochrony środowiska (wet inzake milieubescherming) van 27 april 2001 (geconsolideerde versie Dz. U. van 2019, volgnr. 1396; hierna: 'wet inzake milieubescherming') luidt:

"1. Eenieder die rechtstreeks wordt bedreigd met schade of schade heeft geleden ten gevolge van een onrechtmatige aantasting van het milieu, kan van de entiteit die verantwoordelijk is voor de bedreiging of de aantasting vorderen dat zij de rechtmatige toestand herstelt en preventieve maatregelen neemt, met name door gebruikmaking van installaties of apparaten om de bedreiging of de aantasting te voorkomen; indien dit onmogelijk of buitengewoon moeilijk is, kan zij vorderen dat de activiteit die aan de bedreiging of de aantasting ten grondslag ligt, wordt beëindigd.

2. Wanneer de bedreiging of de aantasting betrekking heeft op het milieu als gemeenschappelijk goed, kan de in lid 1 bedoelde vordering worden ingesteld door de schatkist, een lokale overheid en door een milieuorganisatie."

### II. *Precontentieuze procedure*

24 Op 20 december 2011 heeft de Commissie een EU-pilotprocedure ingeleid dossier EUP (2011) 2856 en de Poolse autoriteiten verzocht om opheldering over de in de Poolse wetgeving opgenomen vrijstelling van de in de habitat- en de vogelrichtlijn bedoelde verplichtingen op het



gebied van bosbeheeractiviteiten. In het licht van de door deze autoriteiten voorgestelde oplossingen heeft de Commissie besloten om de EU-pilot-procedure af te sluiten.

25 Gelet op de informatie en de klachten die haar vervolgens zijn voorgelegd, heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de schending van het Unierecht bewezen was. Voorts heeft zij erop gewezen dat het Poolse recht milieuoorganisaties niet de mogelijkheid bood om bosbeheerplannen langs bestuurlijke en gerechtelijke weg aan te vechten, hetgeen in strijd is met de verplichting om de rechterlijke bescherming te waarborgen die deze organisaties genieten op grond van de habitat- en de vogelrichtlijn.

26 Op 20 juli 2018 heeft de Commissie de Republiek Polen een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij in de eerste plaats heeft aangevoerd dat de Republiek Polen, door in het nationale stelsel bepalingen in te voeren volgens welke bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer geen inbreuk maakt op enige bepaling inzake natuurbescherming van de vogel- en de habitatrichtlijn, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, leden 1 en 2, artikel 12, lid 1, onder a) tot en met d), artikel 13, lid 1, onder a), en artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, alsmede artikel 4, lid 1, artikel 5, onder a), b) en d), en artikel 9 van de vogelrichtlijn. In de tweede plaats stelt deze instelling dat de Republiek Polen, door milieuoorganisaties te beletten in rechte op te komen tegen bosbeheerplannen die een significant effect op een Natura 2000-gebied kunnen hebben, en door bijgevolg de rechten die krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aan die organisaties toekomen met betrekking tot die plannen, uit te sluiten van effectieve rechterlijke bescherming, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, juncto artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 216, lid 2, VWEU, artikel 47 van het Handvest, alsmede artikel 6, lid 1, onder b), en artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus.

27 Op 20 september 2018 heeft de Republiek Polen op die aanmaningsbrief geantwoord.

28 Op 26 juli 2019 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht, dat op dezelfde dag is ontvangen door de Republiek Polen, waarin deze instelling de in de aanmaningsbrief geformuleerde grieven heeft gehandhaafd en de Republiek Polen heeft verzocht om binnen de termijn van twee maanden na ontvangst van dit met redenen omkleed advies de nodige maatregelen te nemen om daar gevolg aan te geven.

29 Op 26 september 2019 heeft de Republiek Polen in antwoord op het met redenen om-

kleed advies de door de Commissie gestelde gevallen van niet-nakoming betwist, waarbij zij met betrekking tot de eerste grief van de Commissie heeft aangekondigd dat nieuwe bepalingen zouden worden vastgesteld om de stand van de geldende wetgeving te verduidelijken.

30 Daar de Commissie geen genoeg kon nemen met dit antwoord heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

### III. Procedure bij het Hof

31 Bij brief van 7 juli 2022 heeft de Commissie in antwoord op de vragen van het Hof aangegeven dat de vermelding – in de conclusies met betrekking tot haar eerste grief in het dispositief van het verzoekschrift in de taalversie in de procestaal – van artikel 13, lid 1, onder a) en d), van de habitatrichtlijn en artikel 16, lid 1, van de vogelrichtlijn uitsluitend te wijten was aan een schrijffout, en heeft zij deze conclusies in die zin gecorrigeerd dat zij niet naar deze bepalingen verwijzen, maar naar respectievelijk artikel 13, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn en artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn.

32 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat het voorwerp van een beroep krachtens artikel 258 VWEU door de in dit artikel bedoelde precontentieuze procedure wordt afgebakend en dat bijgevolg het met redenen omkleed advies van de Commissie en het beroep op dezelfde grieven moeten berusten (zie in die zin arrest van 21 januari 2016, Commissie/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, punt 12).

33 Dit vereiste beantwoordt aan het doel van de precontentieuze procedure, dat er volgens vaste rechtspraak in bestaat de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen en verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven [zie in die zin arrest van 8 maart 2022, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Bestrijding van onderwaarderingsfraude), C-213/19, EU:C:2022:167, punt 131 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

34 In casu moet ten eerste worden vastgesteld dat de Commissie zowel in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies als in haar verzoekschrift consequent heeft verwezen naar artikel 13, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn en artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn, zonder te verwijzen naar de onjuiste bepalingen die waren vermeld in de conclusies van het verzoekschrift in de taalversie in de procestaal. Ten tweede heeft deze vermelding de Republiek Polen geenszins misleid, aangezien zij zowel in haar verweerschrift als in haar memorie van dupliek consequent heeft verwezen naar artikel 13, lid 1,

onder a), van de habitatrichtlijn en artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn.

35 Hieruit volgt dat de Republiek Polen zowel in het kader van de precontentieuze procedure als in de context van het onderhavige beroep kennelijk in staat is geweest om op volwaardige wijze haar verweermiddelen aan te voeren tegen tot de door de Commissie geformuleerde grieven, zonder dat de in punt 31 van het onderhavige arrest genoemde schrijffouten op enige wijze afbreuk hebben gedaan aan de rechten van verdediging van die lidstaat.

36 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de eerste grief van het verzoekschrift van de Commissie aldus moet worden gelezen dat zij betrekking heeft op artikel 6, leden 1 en 2, artikel 12, lid 1, onder a) tot en met d), artikel 13, lid 1, onder a), en artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, alsmede artikel 4, lid 1, artikel 5, onder a), b) en d), en artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn.

#### IV. Beroep

##### A. Eerste grief

###### 1. Schending van de bepalingen inzake de bescherming van soorten

###### a) Argumenten van partijen

37 Met haar eerste grief betoogt de Commissie in essentie dat de invoering in het Poolse recht van een bepaling op grond waarvan bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer geen inbreuk maakt op enige bepaling inzake natuurbehoud die onder de vereisten van de vogel- en de habitatrichtlijn valt, een onjuiste omzetting van bovengenoemde bepalingen van deze richtlijnen vormt.

38 Wat de bescherming van soorten betreft, brengt de Commissie in haar verzoekschrift in herinnering dat de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn voorzien in de verplichting om systemen van strikte bescherming in te stellen voor de in bijlage IV, onder a), van de habitatrichtlijn opgesomde diersoorten en de in bijlage IV, onder b), opgesomde plantensoorten, en artikel 5 van de vogelrichtlijn voorziet in de verplichting om overeenkomstig deze richtlijn wilde vogels te beschermen. Voorts maken artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn het weliswaar mogelijk om van die verplichtingen af te wijken, maar deze afwijkingen moeten volgens de rechtspraak van het Hof strikt worden uitgelegd.

39 De Commissie is van mening dat de Poolse regelgeving niet voldoet aan de vereisten van

een juiste omzetting en geen rechtskader biedt voor een coherent stelsel van verboden en afwijkingen dat overeenstemt met genoemde bepalingen van deze twee richtlijnen.

40 Met betrekking tot artikel 14b, lid 3, van de boswet, dat bepaalt dat bosbeheer overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer geen inbreuk maakt op de bepalingen van de wet inzake natuurbescherming, merkt de Commissie in het bijzonder op dat de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer niet de in artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn bedoelde voorwaarde bevat dat activiteiten geen afbreuk mogen doen 'aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan'.

41 In dit verband betoogt de Commissie dat deze verordening niet voorziet in een verbod op of een verplichting tot staking van bosbeheerwerkzaamheden in de betrokken gebieden wanneer beschermde soorten worden aangetroffen.

42 Voorts bepaalt de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer, in strijd met de vereisten van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn en artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn, niet dat van de regels inzake de bescherming van soorten alleen mag worden afgeweken indien er 'geen andere bevredigende oplossing bestaat'.

43 Deze regeling bevat evenmin een verplichting om een van de in artikel 16 van de habitatrichtlijn of artikel 9 van de vogelrichtlijn genoemde afwijkingsgronden toe te passen.

44 In dit verband brengt de Commissie in herinnering, wat de verbodsbepalingen van artikel 12, lid 1, onder a) en c), van de habitatrichtlijn betreft, dat, volgens de rechtspraak van het Hof, aan de voorwaarde inzake opzet bij het vangen of doden van specimens van de in die bepaling bedoelde soorten ook is voldaan wanneer degene die de handeling heeft verricht enkel de mogelijkheid van die vangst of dood heeft aanvaard (zie in die zin arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hetzelfde geldt voor artikel 5, onder b) en d), van de vogelrichtlijn.

45 De Commissie verwijst daarnaast naar de brief van de directeur-generaal Staatsbosbeheer van 6 maart 2018 aan de directeuren van de regionale directoraten Staatsbosbeheer, waarin deze directeur-generaal opmerkt dat toepassing van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer weliswaar vrijwillig is, maar dat boseigenaren voor werkzaamheden die in strijd zijn met deze verordening elke keer een ontheffing moeten verkrijgen, in de vorm van toestemming van de bevoegde natuurbeschermingsautoriteit

voor het verrichten van de betrokken werkzaamheden. Volgens de Commissie bevestigt deze brief dat artikel 14b, lid 3, van de boswet tot doel heeft om een algemene vrijstelling te verlenen van de verplichting om individuele ontheffingen aan te vragen.

46 In haar verweerschrift brengt de Republiek Polen hiertegen in dat de minister van Milieu overeenkomstig de artikelen 48 tot en met 50 van de wet inzake natuurbescherming bij verordening vaststelt welke planten-, dier- en schimmelsoorten tot de verschillende beschermingscategorieën behoren, waarvoor moet worden bepaald in welke zones hun toevluchtsoorten of leefgebieden (en, wat dieren betreft, ook hun voortplantings- of rustplaatsen) worden beschermd, en die overeenkomstig deze wet worden beschermd middels passende verbodsbepalingen, zoals vastgelegd in de artikelen 51 en 52 van die wet. Op grond van deze bepalingen worden bijzonder waardevolle soorten beschermd overeenkomstig de respectieve verordeningen van de minister van Milieu inzake de bescherming van soorten.

47 De invoering in de Poolse rechtsorde van de vereisten van goed bosbeheer heeft geen afbreuk gedaan aan de beginselen die voortvloeien uit de artikelen 48 tot en met 50 van de wet inzake natuurbescherming en de uitvoeringsverordeningen houdende verbodsbepalingen ten aanzien van strikt beschermde soorten.

48 De verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer moet worden gezien in de context van de milieu-informatiewet en de ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (wet inzake het voorkomen en herstellen van milieuschade) van 13 april 2007 (geconsolideerde versie Dz. U. van 2020, volgnr. 2187). De verplichting om populaties van soorten in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, vloeit voort uit deze wetten. Het feit dat de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer niet uitdrukkelijk voorziet in de voorwaarde dat de betrokken activiteit geen afbreuk mag doen 'aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan' maakt dus niet dat zij in strijd is met de relevante bepalingen van de habitat- en de vogelrichtlijn.

49 Het argument van de Commissie dat de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer geen verplichting bevat om de bosbeheerwerkzaamheden in de betrokken gebieden stop te zetten, wordt tegengesproken door de bewoordingen van § 1, punt 3, van deze verordening.

50 In geval van aanwijzing als gebieden met beschermde soorten moet de eigenaar van het

bos de bosbeheeractiviteiten aanpassen door mitigerende maatregelen te nemen om het opzettelijk doden, vernietigen of verstoren van de betrokken soorten te vermijden. Wanneer de eigenaar van het bos bosbeheeractiviteiten wenst uit te voeren in een zone waar een gebied met een beschermde soort is ontdekt, moet hij een individuele ontheffing verkrijgen overeenkomstig de algemene voorwaarden van artikel 56 van de wet inzake natuurbescherming, die de voorwaarden van artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn weerspiegelen.

51 De Republiek Polen voegt hieraan toe dat de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer voorziet in een aanvullende bescherming van soorten naast die waarin de algemene wettelijke bepalingen voorzien. Het is immers mogelijk dat een specimen van een beschermde soort zich na de opstelling van het plan voor de conservering van een specifiek Natura 2000-gebied vestigt op een nieuwe locatie. In een dergelijk geval zou de eigenaar van het bos, door veldbezoeken te verrichten, zelfs onbedoelde schadelijke gevolgen kunnen voorkomen.

52 Aangezien artikel 14b, lid 3, van de boswet niet afwijkt van de bepalingen van de richtlijnen waarin de vereisten op het gebied van de bescherming van soorten zijn vastgesteld, is het niet noodzakelijk dat de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer de voorwaarden en elementen bevat die zijn opgenomen in artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn.

53 Wat de door de Commissie genoemde brief van de directeur-generaal Staatsbosbeheer van 6 maart 2018 betreft, stelt de Republiek Polen dat deze brief geen bindende uitlegging van artikel 14b, lid 3, van de boswet bevat.

54 In reactie op het argument van de Commissie dat is gebaseerd op het arrest van 4 maart 2021, *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166), betoogt deze lidstaat dat bosbeheeractiviteiten strikt genomen geen activiteiten zijn die bestaan in het opzettelijk vernietigen of doden van beschermde soorten.

55 Bovendien heeft de Commissie niet aangevoerd dat de autoriteit die de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer heeft vastgesteld, het vangen of doden van een specimen van een beschermde diersoort beoogde of althans de mogelijkheid van een dergelijke vangst of dood heeft aanvaard.

56 In repliek merkt de Commissie op dat het argument van de Republiek Polen dat de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer wordt toegepast en moet worden beoordeeld in samenhang met de bepalingen van de respectieve wetten op het gebied van milieu, geen steun

vindt in de bepalingen van deze verordening, noch in de praktische toepassing ervan.

57 Wat betreft de door de Republiek Polen aangehaalde mogelijkheid om bosbeheerwerkzaamheden aan te passen, merkt de Commissie op dat een wijziging in de manier waarop werkzaamheden worden uitgevoerd wanneer in het betrokken gebied beschermde soorten worden aangetroffen, niet garandeert dat deze activiteiten niet tot verstoring of tot de dood van specimen van die beschermde soorten zullen leiden.

58 In antwoord op het argument van de Republiek Polen betreffende het arrest van 4 maart 2021, *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166), betoogt de Commissie dat ondernemers die bosbeheeractiviteiten verrichten, zich bewust kunnen zijn van het bestaan van een risico van vernietiging van habitats of soorten en dat risico kunnen aanvaarden.

59 In dupliek herhaalt de Republiek Polen dat de minister van Milieu op basis van de artikelen 48 tot en met 50 van de wet inzake natuurbescherming voor bepaalde soorten verbodsbepalingen heeft vastgesteld. Aangezien artikel 14b van de boswet niet verwijst naar die bepalingen van de wet inzake natuurbescherming, kan niet worden gesteld dat de Republiek Polen de verbodsbepalingen van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn en artikel 5 van de vogelrichtlijn heeft geschonden.

60 Voorts voorziet geen enkele bepaling van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer in een afwijking van de verbodsbepalingen van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn of artikel 5 van de vogelrichtlijn. Het is dus niet noodzakelijk dat deze verordening de uit artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn voortvloeiende vereisten noemt.

61 Deze lidstaat is van mening dat de Commissie het vereiste inzake de aanpassing van werkzaamheden te algemeen en onjuist uitlegt door deze te presenteren als een vereiste dat kan leiden tot verstoring of vernieling van een voortplantings- of rustplaats.

62 De Republiek Polen voegt hieraan toe dat er verschillende manieren bestaan om de werkzaamheden aan te passen, die grotendeels afhangen van de ligging, de omstandigheden ter plaatse, de duur van de werkzaamheden, de diversiteit aan soorten, de bosdekking en, bovenal, het voorwerp van de bescherming en de biologie van een betrokken soort.

63 Met betrekking tot het arrest van 4 maart 2021, *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166), betoogt de Republiek Polen ten eerste dat bosbeheeractiviteiten niet neerkomen op het opzettelijk doden of vangen in de zin van dat arrest. Ten tweede bepaalt § 1, punt

3, van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer dat indien een boseigenaar, met name in het kader van een veldinspectie, een beschermde soort aantreft, hij maatregelen moet nemen om zijn oorspronkelijke activiteiten zodanig te wijzigen dat daardoor geen opzettelijke vangst of dood van de betrokken soort mogelijk wordt gemaakt. Deze aanpak is in overeenstemming met dat arrest.

*b) Beoordeling door het Hof*

64 Wat in de eerste plaats de habitatrichtlijn betreft, dient eraan te worden herinnerd dat artikel 12, lid 1, daarvan de lidstaten verplicht de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in die bepaling bedoelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op de in deze bepaling onder a) tot en met d) opgesomde activiteiten.

65 Meer in het bijzonder verbiedt artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn, onder a), het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimen van die soorten, onder b), het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek, onder c), het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur, en, onder d), de beschadiging of de vernieling van voortplantings- of rustplaatsen.

66 Vervolgens bepaalt artikel 13, lid 1, onder a), van deze richtlijn dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in deze bepaling bedoelde plantensoorten, waarbij een verbod wordt gesteld op het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van specimen van de genoemde soorten in de natuur, in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

67 Tegelijkertijd bepaalt artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn dat wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, de lidstaten in de in deze bepaling onder a) tot en met e) opgesomde gevallen mogen afwijken van het bepaalde in, onder meer, de artikelen 12 en 13 van deze richtlijn.

68 Wat in de tweede plaats de vogelrichtlijn betreft, bepaalt artikel 5 daarvan dat de lidstaten, onverminderd de artikelen 7 en 9 van deze richtlijn, de nodige maatregelen nemen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 van die richtlijn bedoelde vogelsoorten, welke maatregelen met

name het verbod op de in dat artikel 5, onder a) tot en met e), opgesomde activiteiten omvatten.

69 Meer in het bijzonder bevat artikel 5 van de vogelrichtlijn, onder a), een verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de bedoelde vogels te doden of te vangen, onder b), een verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen of hun nesten weg te nemen, en, onder d), een verbod om deze vogels, met name gedurende de broedperiode, opzettelijk te storen, voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is.

70 Tegelijkertijd kunnen de lidstaten op grond van artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn, om de in deze bepaling genoemde redenen en indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, afwijken van de artikelen 5 tot en met 8 ervan.

71 Wat ten eerste de habitatrichtlijn betreft, heeft het Hof geoordeeld dat de artikelen 12, 13 en 16 daarvan een coherent geheel van normen vormen, die strekken tot bescherming van de populaties van de betrokken soorten, zodat elke afwijking die onverenigbaar is met de richtlijn schending vormt van zowel de verbodsbepalingen van de artikelen 12 of 13 daarvan als de regel dat afwijkingen kunnen worden toegestaan overeenkomstig artikel 16 van de richtlijn (arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-6/04, EU:C:2005:626, punt 112).

72 Bovendien heeft het Hof benadrukt dat bedreigde habitats en soorten deel uitmaken van het natuurlijk erfgoed van de Europese Unie, zodat het de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle lidstaten is om maatregelen te nemen voor de instandhouding daarvan, en heeft het gepreciseerd dat de lidstaten in het kader van deze richtlijn, die complexe en technische regels vaststelt op het gebied van het milieurecht, er specifiek op moeten toezien dat hun wetgeving ter omzetting van die richtlijn duidelijk en nauwkeurig is (zie in die zin arrest van 15 maart 2012, Commissie/Polen, C-46/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:146, punten 26 en 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 Wat ten tweede de vogelrichtlijn betreft, heeft het Hof geoordeeld dat de criteria op basis waarvan de lidstaten mogen afwijken van de verbodsbepalingen van deze richtlijn, moeten worden overgenomen in voldoende duidelijke en nauwkeurige nationale bepalingen, aangezien de juistheid van de omzetting van bijzonder belang is in gevallen waarin het beheer van het gemeenschappelijke erfgoed aan de lidstaten is toevertrouwd voor hun respectieve grondgebied (arrest van 26 januari 2012, Commissie/Polen, C-192/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:44, punt 56).

74 In casu moet worden opgemerkt dat, volgens artikel 14b, lid 3, van de boswet, bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer niet in strijd is met de bepalingen inzake het behoud van bijzondere natuurlijke bronnen, formaties en bestanddelen, met name de bepalingen van de artikelen 51 en 52 van de wet inzake natuurbescherming.

75 De bepalingen van de habitat- en de vogelrichtlijn zijn in de Poolse rechtsorde omgezet bij de wet inzake natuurbescherming. Meer in het bijzonder bevatten de artikelen 51 en 52 van deze wet verbodsbepalingen met betrekking tot beschermde dier- en plantensoorten en zijn deze artikelen volgens de Republiek Polen onder meer vastgesteld ter uitvoering van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn en artikel 5 van de vogelrichtlijn.

76 In dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 14b, lid 3, van de boswet in algemene bewoordingen is opgesteld en een zeer ruime strekking heeft. Deze bepaling schept immers, met haar bewoordingen zelf, een vermoeden volgens hetwelk bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig § 1 van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer niet in strijd is met, onder meer, voornoemde artikelen 51 en 52. Dit komt erop neer dat op grond van die bepaling, mits aan die vereisten wordt voldaan, op algemene wijze mag worden afgeweken van de nationaalrechtelijke bepalingen tot uitvoering van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn en artikel 5 van de vogelrichtlijn om in het kader van dergelijk bosbeheer werkzaamheden te verrichten, wanneer deze werkzaamheden gepaard gaan met in laatstgenoemde bepalingen verboden handelingen.

77 Wat de stelling van de Republiek Polen betreft dat bosbeheer geen activiteiten omvat die gepaard gaan met dergelijke verboden handelingen, moet worden vastgesteld dat middels artikel 14b, lid 3, van de boswet bosbeheeractiviteiten in het algemeen kunnen worden toegestaan, ook wanneer deze gepaard kunnen gaan met handelingen die verboden zijn op grond van de nationale bepalingen ter uitvoering van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn en artikel 5 van de vogelrichtlijn, en met name handelingen die bestaan in het opzettelijk vernietigen of doden van specimen van beschermde soorten.

78 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de in artikel 12, lid 1, onder a) tot en met c), van de habitatrichtlijn opgenomen verbodsbepalingen toepassing kunnen vinden op activiteiten, zoals bosbouwactiviteiten, waarmee duidelijk een ander doel wordt nagestreefd dan het opzettelijk vangen, doden of storen van diersoorten of het vernielen of rapen van hun eieren

(arrest van 4 maart 2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 en C-474/19, EU:C:2021:166, punt 53).

79 Artikel 14b, lid 3, van de boswet kan bijgevolg door de nationale autoriteiten worden uitgelegd en toegepast als een afwijking van alle Poolse bepalingen tot omzetting van de bepalingen van de habitat- en de vogelrichtlijn, en met name van de bepalingen ter uitvoering van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn en artikel 5 van de vogelrichtlijn.

80 Vervolgens moet worden vastgesteld dat artikel 14b, lid 3, van de boswet en § 1 van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn, waaraan de lidstaten die willen afwijken van met name de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn en artikel 5 van de vogelrichtlijn moeten voldoen.

81 Uit de vergelijking tussen enerzijds de bewoordingen van § 1 van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer, waarin deze vereisten worden opgesomd, en anderzijds de gevallen waarin de lidstaten op grond van artikel 16, lid 1, onder a) tot en met e), van de habitatrichtlijn en artikel 9, lid 1, onder a) tot en met c), van de vogelrichtlijn mogen afwijken van de bepalingen van de habitat- en de vogelrichtlijn, kan immers worden vastgesteld dat die vereisten niet overeenkomen met de in deze twee richtlijnen bedoelde gevallen.

82 In dit verband is de in artikel 16 van de habitatrichtlijn gestelde voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, niet opgenomen in de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer. Voor deze vaststelling is niet relevant of de naleving van al deze vereisten de betrokken soorten al dan niet in een gunstige staat van instandhouding zou kunnen houden, zoals de Republiek Polen in wezen lijkt te betogen. De in artikel 9 van de vogelrichtlijn gestelde voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat, is evenmin opgenomen in die verordening.

83 Zoals de Commissie terecht heeft benadrukt, bevat § 1 van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer geen enkele verwijzing naar de in artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn en artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn genoemde afwijkingsgronden.

84 Ten slotte betoogt de Republiek Polen weliswaar ook dat andere Poolse wettelijke bepalingen het mogelijk maken om te voldoen aan de

in artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn gestelde voorwaarden voor afwijking, maar dit neemt niet weg dat, gesteld al dat deze omstandigheid wordt aangetoond, er in dat geval een tegenstrijdigheid bestaat tussen enerzijds de algemene afwijking van artikel 14b, lid 3, van de boswet en anderzijds die andere tweemaal toepasselijke wettelijke bepalingen.

85 Een tegenstrijdigheid tussen verschillende nationale bepalingen doet niet alleen afbreuk aan het rechtszekerheidsbeginsel, maar kan er ook toe leiden dat de met de uitvoering van de bepalingen van een Unierichtlijn belaste overheidsinstanties de beschermingsregeling van artikel 16 van de verordening (zie in deze zin arrest van 26 januari 2012, Commissie/Polen, C-192/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:44, punt 58).

86 Het bestaan van dit risico is in casu overigens aangetoond, zoals blijkt uit de door de Commissie aangehaalde brief van de directeur-generaal Staatsbosbeheer van 6 maart 2018 aan de directeurs van de regionale directoraten Staatsbosbeheer, waaruit volgt dat deze directeur-generaal ervan uitging dat boseigenaren geen ontheffing hoeven te verkrijgen voor boswerkzaamheden die voldoen aan de vereisten van goed bosbeheer.

87 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Poolse wetgever, door artikel 14b, lid 3, van de boswet vast te stellen, op grond waarvan bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer niet in strijd is met de bepalingen inzake het behoud van bijzondere natuurlijke bronnen, formaties en bestanddelen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 12, lid 1, artikel 13, lid 1, onder a), en artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, alsmede artikel 5, onder a), b) en d), en artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn.

## 2. *Schending van de bepalingen inzake de bescherming van habitats*

### a) *Argumenten van partijen*

88 Wat de bescherming van habitats betreft, brengt de Commissie in haar verzoekschrift in herinnering dat krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn voor bepaalde zones instandhoudingsmaatregelen moeten worden vastgesteld. De toepassing van artikel 14b, lid 3, van de boswet en van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer zou betekenen dat in Polen voor deze zones geen beschermingsmaatregelen meer hoeven te worden vastgesteld en uitgevoerd, hetgeen in strijd is met die bepalingen van de habitat- en de vogelrichtlijn.

89 Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat nationale bepalingen die niet voor specifieke

gebieden worden vastgesteld en toegepast, niet kunnen voldoen aan de eisen van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn en het nuttig effect van die bepaling niet kunnen verzekeren, aangezien de instandhoudingsmaatregelen voor een specifieke zone volledig, duidelijk en nauwkeurig moeten zijn (zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punten 77 en 85).

90 Aangezien de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer zeer algemeen is, kan zij niet voldoen aan de in het vorige punt van dit arrest bedoelde eisen.

91 Volgens de Commissie bestaat er een risico dat, ingeval een betrokken handeling in overeenstemming blijkt te zijn met goed bosbeheer, die handeling op grond van artikel 14b, lid 3, van de boswet wordt vrijgesteld van de verplichting om te voldoen aan de instandhoudingsbeginselen voor de betrokken gebieden, waaronder Natura 2000-gebieden. Bijgevolg bestaat het gevaar dat de instandhoudingsmaatregelen die kunnen worden opgenomen in de instandhoudingsplannen voor het Natura 2000-netwerk, niet worden uitgevoerd.

92 Volgens de rechtspraak van het Hof mogen de lidstaten echter geen toestemming verlenen voor ingrepen die de ecologische kenmerken van gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats en/of soorten ernstig in gevaar dreigen te brengen (zie in die zin arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 163).

93 Om deze redenen en om die welke de Commissie heeft aangevoerd met betrekking tot de schending door de Republiek Polen van de artikelen 12 en 16 van de habitatrichtlijn en de artikelen 5 en 9 van de vogelrichtlijn, moet worden vastgesteld dat artikel 14b, lid 3, van de boswet en de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer een onjuiste omzetting vormen van de in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn vastgelegde verplichting om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert.

94 In haar verweerschrift antwoordt de Republiek Polen dat bosbeheeractiviteiten volgens de Poolse regelgeving in overeenstemming moeten zijn met de beschermingsmaatregelen die zijn vastgesteld in de plannen voor specifieke taken ter instandhouding van Natura 2000-gebieden.

95 Overeenkomstig artikel 46 van de milieuinformatiewet worden alle bosbeheerplannen voor Natura 2000-gebieden vóór de vaststelling ervan onderworpen aan de procedure voor de strategische milieueffectbeoordeling, waarbij het effect van de voorgenen maatregelen op het betrokken Natura 2000-gebied wordt geanaly-

seerd. Op grond van artikel 55, lid 2, van deze wet kunnen de ontwerpplannen, tenzij er sprake is van de in artikel 34 van de wet inzake natuurbescherming bedoelde omstandigheden, niet worden aangenomen wanneer uit de strategische milieueffectbeoordeling blijkt dat er aanzienlijke negatieve gevolgen kunnen zijn voor het Natura 2000-gebied.

96 Het doel van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer is volgens haar juist om conflicten met de voor gebieden met beschermde soorten geldende instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden te vermijden, door deze te identificeren en vervolgens de bosbeheeractiviteiten te wijzigen. De Republiek Polen benadrukt dat deze activiteiten in overeenstemming moeten zijn met de plannen voor instandhoudingstaken en met de instandhoudingsplannen voor Natura 2000-gebieden, zodat die verordening de eigenaren van bossen niet vrijstelt van de verplichting om deze plannen na te leven.

97 Wat de gestelde schending van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn betreft, heeft de Commissie volgens de Republiek Polen geen enkel bewijs overgelegd tot staving van haar aantijgingen en is zij enkel tot de conclusie gekomen dat er 'een risico' bestaat dat de in de instandhoudingsplannen vastgestelde beschermingsmaatregelen niet zullen worden uitgevoerd.

98 Bovendien kan de Commissie, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, bij het onderzoek of artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn is nageleefd, de betrokken nationale regeling niet beoordelen zonder rekening te houden met de normatieve context ervan. De Commissie moet aantonen dat met de op basis van de bestreden regelgeving getroffen maatregelen de verslechtering van habitats niet daadwerkelijk kan worden voorkomen (arrest van 4 maart 2010, Commissie/Frankrijk, C-241/08, EU:C:2010:114, punt 23).

99 Wat meer in het bijzonder de bepalingen van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer betreft, benadrukt de Republiek Polen dat deze gelijkenissen vertonen met de bepalingen van de plannen voor instandhoudingstaken voor de verschillende Natura 2000-gebieden en voorzien in maatregelen die aldus bijdragen tot de verbetering en de bescherming van habitats en tot de bestrijding van de verstoring van soorten. Bijgevolg zorgt deze verordening voor een betere verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.

100 In repliek betoogt de Commissie dat de duidelijke bewoordingen van zowel artikel 14b, lid 3, van de boswet als de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer de afwijking uitbreiden tot instandhoudingsmaatregelen in de

zin van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn. De Republiek Polen benadrukt weliswaar terecht dat er andere instandhoudingsmaatregelen bestaan, maar neemt geen standpunt in over het risico van een letterlijke uitlegging van bepalingen waarbij een zo ruime afwijking wordt ingevoerd.

101 Volgens de Commissie strekt de afwijking waarin artikel 14b, lid 3, van de boswet, gelezen in samenhang met voornoemde verordening, voorziet, zich uit tot de bepalingen van de wet inzake natuurbescherming waarbij artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn zijn omgezet, hetgeen op zich al in strijd is met deze twee richtlijnen. Deze instelling benadrukt dat die afwijking tot gevolg heeft dat praktijken worden geacht verenigbaar te zijn met de instandhoudingsplicht van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn op de enkele grond dat zij in overeenstemming zijn met de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer. Deze verordening volstaat echter niet om een afwijking van de bepalingen van de habitat- en de vogelrichtlijn te rechtvaardigen.

102 In dupliek benadrukt de Republiek Polen dat de Commissie niet heeft bewezen dat bosbeheeractiviteiten die worden uitgevoerd op basis van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer, afwijken van de regels die zijn vastgesteld in de specifieke plannen voor instandhoudingstaken en in de specifieke instandhoudingsplannen voor Natura 2000-gebieden. Overeenkomstig artikel 33, lid 1, van de wet inzake natuurbescherming mogen bosbeheeractiviteiten in Natura 2000-gebieden geen aanzienlijk negatief effect hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied. Deze regel geldt ook voor bosbeheeractiviteiten die worden uitgevoerd op basis van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer.

103 In reactie op het argument van de Commissie betreffende artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn voert de Republiek Polen aan dat artikel 33, lid 1, punt 1, van de wet inzake natuurbescherming uitdrukkelijk bepaalt dat het verboden is enige activiteit te verrichten die kan leiden tot een verslechtering van de staat van natuurlijke habitats of habitats van planten- en diersoorten ter bescherming waarvan een Natura 2000-gebied is aangewezen, of schade kan berokkenen aan de soorten ter bescherming waarvan een Natura 2000-gebied is aangewezen. De bewoordingen van deze Poolse bepaling laten geen enkele twijfel bestaan over het feit dat zij ook van toepassing is wanneer bosbeheeractiviteiten worden uitgevoerd op basis van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer.

*b) Beoordeling door het Hof*

104 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat de lidstaten volgens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen, die zo nodig passende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen behelzen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de betrokken typen natuurlijke habitats en soorten.

105 Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn bepaalt dat de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van voornoemde richtlijn een significant effect kunnen hebben.

106 Artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn bepaalt dat voor de leefgebieden van de betrokken soorten speciale beschermingsmaatregelen worden getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

107 Wat de bescherming van habitats als bedoeld in artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat krachtens deze bepalingen, willen zij hun nuttige werking niet verliezen, niet alleen de nodige instandhoudingsmaatregelen voor het behoud van een gunstige staat van instandhouding van de in het betrokken gebied beschermde habitats en soorten moeten worden vastgesteld, maar deze maatregelen ook en bovenal daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd [arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213].

108 Voorts is de correcte omzetting van artikel 6 van de habitatrichtlijn, dat voorziet in de bescherming van habitats van soorten, van bijzonder belang wanneer, zoals in deze richtlijn is bepaald, het beheer van gemeenschappelijk erfgoed aan de lidstaten is toevertrouwd voor hun respectieve grondgebied (zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punt 78).

109 Opgemerkt moet worden dat, zoals is vastgesteld in de punten 76 en 79 van het onderhavige arrest, de in artikel 14b, lid 3, van de boswet opgenomen afwijking van de vereisten inzake de bescherming van dier- en plantensoorten algemeen is geformuleerd en een zeer ruime strekking heeft. De nationale autoriteiten kunnen



deze afwijking dus uitleggen en toepassen als een afwijking van alle Poolse bepalingen tot omzetting van de bepalingen van de habitat- en de vogelrichtlijn.

110 Hoewel de Poolse regering in haar verweerschrift verwijst naar de andere Poolse wettelijke bepalingen ter uitvoering van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn, moet dus worden vastgesteld dat artikel 14b, lid 3, van de boswet en de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer niet de duidelijkheid en nauwkeurigheid waarborgen die vereist zijn voor de omzetting en uitvoering van die bepalingen van de habitat- en de vogelrichtlijn.

111 In dit verband moet worden vastgesteld dat de Poolse regering, voor zover zij zelf opmerkt dat deze vereisten 'gelijkenissen vertonen met de bepalingen van', met name, de instandhoudingsplannen voor de verschillende Natura 2000-gebieden, niet betwist dat eerstbedoelde vereisten niet volledig overeenkomen met de vereisten die voortvloeien uit artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn.

112 Hoe dan ook zijn de in § 1 van de verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer opgenomen vereisten van goed bosbeheer algemeen van toepassing op boswerkzaamheden, ongeacht de kenmerken van de gebieden waarin deze werkzaamheden worden uitgevoerd en dus zonder rekening te houden met de kenmerken van de habitats en soorten die daardoor kunnen worden beïnvloed. Hieruit volgt dat de naleving van deze vereisten niet kan garanderen dat wordt voldaan aan de specifieke voorwaarden die voortvloeien uit artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn, die betrekking hebben op concrete habitats en soorten.

113 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Poolse wetgever, door artikel 14b, lid 3, van de boswet vast te stellen, op grond waarvan bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer niet in strijd is met de bepalingen inzake het behoud van bijzondere natuurlijke bronnen, formaties en bestanddelen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn.

114 Gelet op alle voorgaande overwegingen is de eerste grief, inzake schending van artikel 6, leden 1 en 2, artikel 12, lid 1, artikel 13, lid 1, onder a), en artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, alsmede artikel 4, lid 1, artikel 5, onder a), b) en d), en artikel 9, lid 1, van de vogelrichtlijn, gegrond.

## B. Tweede grief

### 1. Argumenten van partijen

115 In haar verzoekschrift stelt de Commissie dat, aangezien de boswet slechts een intern karakter verleent aan bosbeheerplannen, de rechten van milieuorganisaties niet zijn gewaarborgd. Een handeling waarbij een dergelijk plan wordt goedgekeurd heeft immers niet het karakter van een administratief besluit, aangezien artikel 22, lid 1, van de boswet geen melding maakt van een administratief besluit, terwijl diezelfde wet voor andere handelingen van bestuursorganen wel uitdrukkelijk voorziet in de vorm van een administratief besluit.

116 Dat handelingen tot goedkeuring van bosbeheerplannen uitsluitend intern van aard zijn, wordt bevestigd door de rechtspraak van de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen). In zijn arrest van 12 maart 2014 (II OSK 2477/12) heeft dit Poolse hooggerechtshof een vonnis bevestigd waarbij het door een milieubeschermingsorganisatie ingediende verzoekschrift tegen een bosbeheerplan niet-ontvankelijk was verklaard op grond dat een handeling van de minister van Milieu tot goedkeuring van dat plan geen administratief besluit vormde waartegen bij een rechter kan worden opgekomen.

117 In zijn beschikking van 17 oktober 2017 (II OSK 2336/17) heeft de Naczelny Sąd Administracyjny om dezelfde redenen de niet-ontvankelijkverklaring door de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (bestuursrechter in eerste aanleg Warschau, Polen) van een door de Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsman, Polen) ingediend verzoekschrift tegen een handeling van de minister van Milieu tot goedkeuring van een bijlage bij het bosbeheerplan, bevestigd.

118 Aangezien de procedure voor goedkeuring van een bosbeheerplan dus een 'intern' karakter heeft, wordt zij niet beschouwd als een procedure die inspraak van het publiek vereist. Ten aanzien van dergelijke plannen zijn aan milieuorganisaties dus de in artikel 44, leden 1 tot en met 3, van de milieu-informatiewet verankerde procedurele rechten ontnomen, waaronder het recht om bij een bestuursrechter beroep in te stellen tegen een in het kader van een dergelijke procedure genomen besluit, en zijn zij enkel bevoegd om opmerkingen en voorstellen in te dienen overeenkomstig de artikelen 39 tot en met 41 van laatstgenoemde wet.

119 Volgens de Commissie is deze rechtssituatie onverenigbaar met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus, alsmede met de vaste rechtspraak van het Hof.

120 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat een milieuorganisatie die voldoet aan de vereisten van artikel 2, lid 5, van het verdrag van Aarhus, in het kader van een herzieningsprocedure als bedoeld in artikel 9, lid 2, van dat verdrag niet alleen het besluit om geen passende beoordeling te maken van de gevolgen van het voorgenomen plan of project voor het betrokken gebied moet kunnen aanvechten, maar ook, in voorkomend geval, de beoordeling die wel is gemaakt, voor zover deze gebreken vertoont (zie in die zin arrest van 8 november 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, punten 58–61).

121 In deze context betoogt de Commissie dat bosbeheerplannen moeten worden aangemerkt als 'plannen of projecten' in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en als 'besluiten' in de zin van artikel 6, lid 1, onder b), van het verdrag van Aarhus. Bijgevolg is artikel 9, lid 2, van dat verdrag van toepassing op bosbeheerplannen, met als gevolg dat milieuorganisaties inspraak moeten kunnen hebben in procedures betreffende de milieucontrole van deze plannen en zich ter bescherming van hun rechten moeten kunnen wenden tot een gerecht of een ander onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

122 Wat de uitdrukking 'plan of project' in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn betreft, heeft het Hof geoordeeld dat de term 'project' in deze bepaling ruimer is dan die in richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*PB* 2012, L 26, blz. 1, met rectificatie in *PB* 2015, L 174, blz. 44) (arrest van 7 november 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*, C-293/17 en C-294/17, EU:C:2018:882, punten 65 en 66).

123 Aangezien veel bosbeheeractiviteiten beantwoorden aan de engere definitie van 'project' in artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92, moeten zij dus a fortiori als 'projecten' in de zin van de habitatrichtlijn worden aangemerkt (zie in die zin arrest van 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, punt 123).

124 Wat het argument van de Republiek Polen betreft dat het verdrag van Aarhus in casu niet van toepassing is, herinnert de Commissie eraan dat volgens de rechtspraak van het Hof alle op grond van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn vastgestelde maatregelen binnen de werkingssfeer van artikel 9, lid 2, van dit verdrag vallen (arrest van 8 november 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 56).

125 Voorts volgt uit het arrest van 14 januari 2021, *Stichting Varkens in Nood e.a.* (C-826/18,

EU:C:2021:7, punt 58), dat milieuorganisaties toegang tot de rechter moeten hebben ongeacht of zij inspraak hebben gehad in het besluitvormingsproces van het betrokken plan of project.

126 In haar verweerschrift betoogt de Republiek Polen allereerst dat de tweede grief niet-ontvankelijk is omdat deze niet voldoet aan de in de rechtspraak van het Hof gestelde vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid. Het beschermingsniveau dat voortvloeit uit de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid – die zijn omschreven in de rechtspraak van het Hof en die van toepassing zijn op artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest – verschilt immers van het beschermingsniveau dat voortvloeit uit artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus.

127 Voorts heeft de Commissie niet uitgelegd waarom de tweede grief van haar verzoekschrift er enkel betrekking op heeft dat milieuorganisaties niet in rechte kunnen opkomen tegen handelingen tot goedkeuring van bosbeheerplannen, terwijl uit artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus zou voortvloeien dat een ruimere categorie justitiabelen, namelijk het betrokken publiek, dat recht moet genieten.

128 De Republiek Polen betoogt dat de tweede grief hoe dan ook ongegrond is.

129 In dit verband brengt deze lidstaat in herinnering dat het Hof heeft geoordeeld dat binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn vallende besluiten alleen binnen de werkingssfeer van artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus vallen indien zij in artikel 6, lid 1, onder b), van dat verdrag bedoelde besluiten zijn, dat wil zeggen alleen indien zij betrekking hebben op 'activiteiten' in de zin van deze laatste bepaling (zie in die zin arrest van 8 november 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 57).

130 De Republiek Polen voegt hieraan toe dat de zaak die tot dat arrest heeft geleid betrekking had op een specifieke activiteit en niet, zoals in de onderhavige zaak, op de beoordeling van planningsdocumenten, zoals bosbeheerplannen.

131 Deze lidstaat is van mening dat een bosbeheerplan ofwel een plan, ofwel een strategie of programma vormt en bijgevolg onder artikel 7 van het verdrag van Aarhus valt. In dit verband moet worden voldaan aan de vereisten van artikel 6, leden 3, 4 en 8, van dit verdrag. Daarentegen is er geen reden om aan te nemen dat een bosbeheerplan kan worden aangemerkt als een 'voorgestelde activiteit' in de zin van artikel 6, lid 1, onder b), van dat verdrag.

132 Hieruit volgt dat een 'project' een actie (verwezenlijking, interventie) is, terwijl een 'plan'

een wettelijk voorgeschreven document (plan, programma) is dat door een instantie wordt opgesteld volgens een specifieke wetgevingsprocedure.

133 De Republiek Polen merkt op dat volgens artikel 6, lid 1, onder b), van het verdrag van Aarhus de partijen bij dit verdrag per geval bepalen of de voorgestelde activiteit onder artikel 6 van dat verdrag valt. Noch uit het Unierecht, noch uit het Poolse recht volgt echter dat deze bepaling van toepassing is op bosbeheerplannen.

134 Ook vanuit functioneel en teleologisch oogpunt kunnen bosbeheerplannen haars inziens niet worden beschouwd als projecten.

135 Het hoofddoel van bosbeheerplannen is de instandhouding van de duurzaamheid, continuïteit en levensvatbaarheid van bossen. In het verzoekschrift van de Commissie wordt bosbeheer echter ten onrechte als een reeks afzonderlijke projecten gezien. Deze instelling behandelt de kwestie van het kappen van bomen, te weten de exploitierbare kap, los van toekomstige regeneratie en andere bosbeheeractiviteiten, en gaat voorbij aan het feit dat al deze ingrepen worden gepland over perioden van tien jaar en dat deze perioden in werkelijkheid onderdeel uitmaken van een continu en ononderbroken proces van duurzaam bosonderhoud.

136 Deze lidstaat komt tot de slotsom dat de Commissie niet heeft aangetoond dat een bosbeheerplan een 'activiteit' in de zin van het verdrag van Aarhus vormt en daarom binnen de werkingssfeer van artikel 9, lid 2, van dit verdrag valt.

137 Wat de in het verzoekschrift van de Commissie aangehaalde rechtspraak van Poolse rechterlijke instanties betreft, betoogt de Republiek Polen dat deze rechtspraak niet volstaat om het betoog van deze instelling in het kader van de tweede grief te onderbouwen.

138 Meer concreet bevestigen de arresten van de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie van 30 april 2009 (IV SA/Wa 2036/08), 14 juni 2012 (IV SA/Wa 516/12) en 28 januari 2015 (IV SA/Wa 2004/14) dat de minister van Milieu verplicht is om handelingen tot goedkeuring van bosbeheerplannen aan te merken als een administratief besluit.

139 Bovendien is in de rechtspraak van de Naczelny Sąd Administracyjny bevestigd dat bestuursrechtters verplicht zijn om nationale regelgeving in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen. Wat de bosbeheerplannen betreft, kan de conforme uitlegging door de bestuursrechtters leiden tot de conclusie dat een handeling tot goedkeuring van een bosbeheerplan de vorm heeft van een administratief besluit waartegen milieuorganisaties op grond van artikel 44, lid 3,

van de milieu-informatiewet beroep kunnen instellen.

140 De Republiek Polen voegt hieraan toe dat overeenkomstig de Poolse regelgeving bij de gewone rechter beroep kan worden ingesteld om in essentie op te komen tegen een bosbeheerplan, dat wil zeggen tegen de handelingen die worden verricht ter uitvoering van een dergelijk plan.

141 De Republiek Polen preciseert ook dat de tweede grief ratione materiae ongegrond is. Aangezien de Commissie schending van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aanvoert, kan deze grief immers enkel betrekking hebben op bosbeheerplannen met betrekking tot bosbeheeractiviteiten die, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten, significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden, en die derhalve moeten worden onderworpen aan een passende beoordeling van hun gevolgen voor de gebieden in kwestie. Evenwel behoort slechts een deel van de bossen waarop de bosbeheerplannen betrekking hebben tot Natura 2000-gebieden. In haar betoog in het kader van de tweede grief maakt de Commissie geen enkel onderscheid tussen deze twee gevallen.

142 In repliek merkt de Commissie op dat de door de Republiek Polen met betrekking tot de tweede grief opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid ongegrond is.

143 In het arrest van 8 november 2016, *Les-ochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 63), heeft het Hof erkend dat artikel 47 van het Handvest kan worden gelezen in samenhang met artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus. Bovendien heeft het in de arresten van 3 oktober 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a.* (C-197/18, EU:C:2019:824, punt 32), en 14 januari 2021, *Stichting Varkens in Nood e.a.* (C-826/18, EU:C:2021:7, punt 64), geoordeeld dat artikel 47 van het Handvest alleen autonoom wordt toegepast bij de beoordeling of een beperking op het recht op een doeltreffende voorziening in rechte al dan niet gerechtvaardigd is. De onderhavige zaak heeft echter geen betrekking op een beperking van dat recht, maar op het ontbreken van toegang tot de rechter voor milieuorganisaties.

144 In antwoord op het argument van de Republiek Polen dat de definitie van een 'project' of van een 'plan' moet worden vastgesteld overeenkomstig richtlijn 2011/92 en richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (*PB* 2001, L 197, blz. 30), brengt de Commissie in herinnering dat er tussen de goedkeuring van een bosbeheerplan en de ingreep in het milieu in de vorm van bosbeheeractiviteiten

geen verdere fase van validering van dergelijke activiteiten bestaat die kan leiden tot een administratief besluit waartegen middels een bezwaar of in rechte kan worden opgekomen.

145 Met betrekking tot de nationale rechtspraak waarnaar de Republiek Polen in haar verweerschrift verwijst ter ondersteuning van haar stelling dat een bosbeheerplan vatbaar is voor beroep bij een rechter, voert de Commissie aan dat deze lidstaat heeft verwezen naar vonnissen van een lagere rechter, terwijl de argumenten van de Commissie zijn gebaseerd op de rechtspraak van de Naczelny Sąd Administracyjny.

146 Hoe dan ook kan de mogelijkheid van een Unierechtconforme uitlegging door Poolse rechters de Poolse wetgever niet ontslaan van zijn verplichting om het gebrek aan overeenstemming van het Poolse recht met het Unierecht te verhelpen.

147 Het uit artikel 221 van het Poolse wetboek bestuursprocesrecht voortvloeiende recht om klachten en voorstellen in te dienen, biedt niet de mogelijkheid om bij een bestuursrechter rechtstreeks op te komen tegen een besluit tot goedkeuring van een bosbeheerplan.

148 Met betrekking tot de mogelijkheid om bij een bestuursrechter beroep in te stellen tegen een besluit over de milieugerelateerde voorwaarden voor projecten waarvoor een milieueffectbeoordeling vereist is, benadrukt de Commissie dat volgens de bepalingen van de boswet een bosbeheerplan niet wordt beschouwd als een project waarvoor een dergelijke beoordeling en een milieuvergunning vereist zijn.

149 In antwoord op het argument van de Republiek Polen dat verwijst naar de artikelen 322 tot en met 324 van de wet inzake milieubescherming, betoogt de Commissie dat burgerlijke rechtstvorderingen milieuoorganisaties niet in staat stellen een bosbeheerplan rechtstreeks aan te vechten voor de rechter. Dit soort beroepen betreft de burgerlijke aansprakelijkheid in geval van aantasting van het milieu, aangezien de gewone rechter die een dergelijk beroep behandelt een bosbeheerplan dat gebreken vertoont niet uit de Poolse rechtsorde kan verwijzieren.

150 In dupliek betoogt de Republiek Polen dat de Commissie niet heeft aangegeven of volgens haar eenzelfde handeling, in casu een bosbeheerplan, zowel een 'specifieke activiteit' in de zin van artikel 6 van het verdrag van Aarhus als een 'plan/programma betrekking hebbende op het milieu' als bedoeld in artikel 7 van dat verdrag kan zijn. Een bosbeheerplan moet immers worden beschouwd als een plan met betrekking tot het milieu, zowel in de zin van artikel 7 van het verdrag van Aarhus als in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42, alsook in de zin van

de bepalingen van Pools recht waarbij deze rechtshandelingen zijn omgezet, te weten met name artikel 46 van de milieu-informatiewet. Volgens artikel 7 van het verdrag van Aarhus vallen plannen en programma's met betrekking tot het milieu alleen onder de leden 3, 4 en 8 van artikel 6 van dit verdrag, en vallen enkel voorgestelde activiteiten onder artikel 6 in zijn geheel.

151 De Republiek Polen voegt hieraan toe dat artikel 6 van het verdrag van Aarhus ziet op 'specifieke activiteiten', terwijl een bosbeheerplan geen specifieke activiteit met vermelding van een datum en plaats van uitvoering bevat, maar enkel de taken die binnen een periode van tien jaar moeten worden uitgevoerd.

152 Noch een bosbeheerplan, noch de maatregelen waarin een dergelijk plan voorziet, worden genoemd in bijlage I bij het verdrag van Aarhus, waardoor zij niet binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 1, onder a), van dat verdrag vallen. Wat artikel 6, lid 1, onder b), ervan betreft, zijn de partijen bij dit verdrag bevoegd om per geval te bepalen of de betrokken activiteit onder dat artikel valt.

153 Wat de civiele beroepswegen betreft die bedoeld zijn om onregelmatigheden in bosbeheerplannen te verhelpen, heeft de Commissie niet toegelicht waarom zij van mening is dat deze middelen ontoereikend zijn en waarom alleen het recht om bij een bestuursrechter op te komen tegen de besluiten tot goedkeuring van de bosbeheerplannen, voldoet aan de vereisten van de in de tweede grief aangeduide bepalingen.

154 In dit verband kunnen specifieke in een bosbeheerplan opgenomen bosbeheeractiviteiten waarvan de uitvoering is goedgekeurd door het district voor het bosgebied, middels beroep bij de civiele rechter worden opgeheven.

## 2. *Beoordeling door het Hof*

### a) *Exceptie van niet-ontvankelijkheid van de tweede grief*

155 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat een beroep krachtens artikel 258 VWEU de grieven coherent en nauwkeurig moet uiteenzetten opdat de lidstaat en het Hof de omvang van de verweten schending van het Unierecht precies kunnen begrijpen, hetgeen noodzakelijk is opdat die lidstaat nuttig verweer kan voeren en het Hof het bestaan van de vermeende niet-nakoming kan beoordelen arrest van 28 april 2022, Commissie/Bulgarije (Actualisering van de mariene strategieën), C-510/20, EU:C:2022:324, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

156 In het bijzonder moet het beroep van de Commissie een coherente en gedetailleerde uiteenzetting bevatten van de redenen die haar tot

de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen arrest van 28 april 2022, Commissie/Bulgarije (Actualisering van de mariene strategieën), C-510/20, EU:C:2022:324, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

157 In de onderhavige zaak heeft de Commissie in haar verzoekschrift aangevoerd dat de Republiek Polen, door milieuorganisaties de mogelijkheid te ontzeggen om bosbeheerplannen bij de rechter aan te vechten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 216, lid 2, VWEU, artikel 47 van het Handvest, alsook met artikel 6, lid 1, onder b), en artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus.

158 In de motivering van de tweede grief heeft de Commissie gewezen op het verband tussen deze bepaling van de habitatrichtlijn en genoemde bepalingen van het verdrag van Aarhus en, bijkomstig, artikel 216, lid 2, VWEU, onder verwijzing naar de volgens haar in dit verband relevante rechtspraak van het Hof.

159 In die omstandigheden kan niet worden gesteld dat de Commissie, wat haar verzoekschrift betreft, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens de in de punten 155 en 156 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak met betrekking tot die bepalingen van het verdrag van Aarhus en het VWEU.

160 Het in het verzoekschrift uiteengezette betoog bevat daarentegen geen enkele verwijzing naar artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest en licht a fortiori niet toe hoe deze Unierechtelijke bepalingen relevant zijn voor de uitspraak over de tweede grief, zodat het Hof zich in het kader van het onderzoek van het onderhavige beroep niet over die bepalingen hoeft uit te spreken.

161 Bovendien betreft het argument van de Republiek Polen dat er sprake is van incoherentie tussen het voorwerp van het verzoekschrift en de in punt 126 van het onderhavige arrest weergegeven redenering van de Commissie in het kader van de tweede grief, het onderzoek ten gronde van het beroep wegens niet-nakoming.

162 Wat het in punt 127 van het onderhavige arrest bedoelde argument van de Republiek Polen betreft, volstaat het eraan te herinneren dat de Commissie in het bij artikel 258 VWEU ingestelde stelsel beschikt over een discretionaire bevoegdheid om een beroep wegens niet-nakoming in te stellen en dat het niet aan het Hof staat om de opportuniteit van de uitoefening van deze bevoegdheid te beoordelen (arrest van 18 no-

vember 2010, Commissie/Spanje, C-48/10, niet gepubliceerd, EU:C:2010:704, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

163 Bijgevolg kan de Republiek Polen zich niet met succes beroepen op het feit dat de Commissie in het kader van de tweede grief niet heeft aangevoerd dat het betrokken publiek in zijn geheel geen toegang tot de rechter heeft overeenkomstig de Poolse regelgeving, opdat deze grief niet-ontvankelijk wordt verklaard voor zover zij betrekking heeft op milieuorganisaties (zie naar analogie arrest van 7 mei 2009, Commissie/Portugal, C-530/07, niet gepubliceerd, EU:C:2009:292, punt 30).

164 In deze omstandigheden moet de door de Republiek Polen opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van de tweede grief van het verzoekschrift van de Commissie worden afgewezen.

#### b) *Niet-nakoming*

165 Volgens artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van deze beoordeling en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

166 Artikel 6, lid 1, onder a), van het verdrag van Aarhus bepaalt dat elke partij de bepalingen van dit artikel toepast ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I. Volgens deze bepaling, onder b), past elke partij, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, waartoe de partijen per geval bepalen of de voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt.

167 Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van dit verdrag waarborgt elke partij, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben, dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang heb-

ben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd artikel 6, lid 3, andere relevante bepalingen van dat verdrag.

168 Wat bosbeheerplannen betreft, waarop de tweede grief van het verzoekschrift van de Commissie betrekking heeft, dient eraan te worden herinnerd dat artikel 6, lid 1, punt 6, van de boswet een dergelijk plan omschrijft als 'het basisdocument voor bosbeheer dat voor een specifiek gebied wordt opgesteld en een beschrijving en beoordeling van de staat van het bos, alsmede de doelstellingen, taken en methoden voor het bosbeheer bevat'.

169 Volgens artikel 22, lid 1, van de boswet verleent de minister van Milieu goedkeuring voor een bosbeheerplan voor de bossen die eigendom zijn van de schatkist en voor vereenvoudigde bosbeheerplannen voor de bossen die deel uitmaken van de landbouwbezittingen van de schatkist.

170 Dienaangaande dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht dat het Hof reeds de gelegenheid heeft gehad om een bosbeheerplan, zoals voorzien in de Poolse wetgeving, te toetsen aan de habitatrichtlijn en in dit verband de vereisten van artikel 6, lid 3, van deze richtlijn heeft toegepast zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punten 106–193.

171 Bijgevolg kan deze bepaling, die ziet op 'elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar [...] significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied', worden toegepast op de in artikel 22 van de boswet bedoelde bosbeheerplannen.

172 Wat de verhouding betreft tussen enerzijds artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en anderzijds artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus, heeft het Hof reeds geoordeeld dat besluiten die door de bevoegde nationale autoriteiten worden genomen in het kader van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, besluiten zijn die binnen de werkingssfeer van artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus vallen, ongeacht of zij betrekking hebben op een verzoek tot inspraak in de vergunningprocedure, op de beoordeling van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling van een plan of een project voor een beschermd gebied, of op de vraag of de conclusies die uit een dergelijke beoordeling zijn getrokken over de risico's van dat project of plan voor een dergelijk gebied in zijn geheel, passend zijn, en ongeacht

of deze besluiten op zichzelf staan dan wel zijn vervat in een vergunningsbesluit (arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 56).

173 De binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn vallende besluiten van de nationale autoriteiten, die geen betrekking hebben op een in bijlage I bij het verdrag van Aarhus vermelde activiteit, zijn immers bedoeld in artikel 6, lid 1, onder b), van dat verdrag en vallen dus binnen de werkingssfeer van artikel 9, lid 2, daarvan voor zover deze besluiten impliceren dat de bevoegde autoriteiten, voorafgaand aan elke vergunning voor een activiteit, beoordelen of deze activiteit in de concrete omstandigheden van het geval een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben (arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 57).

174 Artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus bakent de beoordelingsmarge af waarover de lidstaten beschikken bij de vaststelling van de daarin bedoelde procedurevoorschriften van de herzieningsprocedure, voor zover deze tot doel heeft 'ruim toegang tot de rechter te verschaffen' aan het betrokken publiek, dat milieuorganisaties omvat die voldoen aan de vereisten van artikel 2, lid 5, van dit verdrag (arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 58).

175 In dit verband moet worden vastgesteld dat het verdrag van Aarhus, en met name artikel 6, lid 1, onder b), daarvan, de verdragsluitende staten weliswaar een zekere beoordelingsmarge laat met betrekking tot het onderzoek naar aanzienlijke milieueffecten van een betrokken activiteit, maar dat dit niet wegneemt dat, gelet op de in de punten 172 en 173 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, de habitatrichtlijn de vereisten concreetiseert die moeten worden geformuleerd met betrekking tot het belang van milieueffecten op het gebied van de Europese natuurbescherming. De negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Europese beschermingszones moeten in beginsel worden beschouwd als aanzienlijk in de zin van deze bepaling van het verdrag van Aarhus, wat betekent dat milieuorganisaties het recht hebben om de bevoegde autoriteiten te verzoeken per geval na te gaan of de voorgestelde activiteiten dergelijke negatieve gevolgen kunnen hebben.

176 In het licht van voorgaande overwegingen moet worden geconcludeerd dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, onder b), en artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus, de Republiek Polen de verplichting oplegt om ervoor te zorgen dat milieuorganisaties de mogelijkheid hebben zich tot

de rechter te wenden om de materiële en formele rechtmatigheid van bosbeheerplannen in de zin van de boswet daadwerkelijk te laten toetsen, voor zover deze plannen binnen de werkings sfeer van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn vallen.

177 Voorts moet de regelgeving die in een dergelijke toegang tot de rechter voorziet, voldoen aan de overeenkomstig de rechtspraak van het Hof op het gebied van het milieurecht gestelde vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid (zie naar analogie arrest van 15 maart 2012, Commissie/Polen, C-46/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:146, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

178 In casu moet, gelet op het dossier waarover het Hof beschikt, worden vastgesteld dat de Poolse regelgeving niet voldoet aan de in de punten 176 en 177 van het onderhavige arrest bedoelde vereisten.

179 Wat meer bepaald artikel 22, lid 1, van de boswet betreft, dat bepaalt dat door de minister van Milieu goedkeuring moet worden verleend voor een bosbeheerplan, heeft de Commissie zich in haar verzoekschrift beroepen op de in de punten 116 en 117 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van de Naczelny Sąd Administracyjny, volgens welke deze goedkeuringshandeling geen administratief besluit is waartegen bij de rechter beroep kan worden ingesteld.

180 In haar antwoord op dit argument van de Commissie betwist de Republiek Polen niet het bestaan van deze rechtspraak, maar beperkt zij zich tot het aanhalen van beslissingen van een lagere rechterlijke instantie, te weten de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, die zouden pleiten voor de mogelijkheid om bij de bestuursrechter op te komen tegen de goedkeuring van een bosbeheerplan door de minister van Milieu.

181 Dienaangaande dient eraan te worden herinnerd dat er geen rekening kan worden gehouden met geïsoleerde of enkele afwijkende rechterlijke beslissingen in een jurisprudentiële context die een andere lijn volgt, of met een uitleg die afgewezen wordt door de nationale hoogste rechterlijke instantie (zie naar analogie arrest van 9 december 2003, Commissie/Italië, C-129/00, EU:C:2003:656, punt 32).

182 Wanneer een nationale wettelijke regeling in de in aanmerking komende rechtspraak op uiteenlopende wijze wordt uitgelegd, waarbij sommige uitspraken tot een toepassing van deze wetgeving leiden die verenigbaar is met het Unierecht, en andere tot een toepassing die daarmee in strijd is, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat deze wettelijke regeling op zijn minst onvoldoende duidelijk is om een met het Unierecht

verenigbare toepassing te verzekeren (arrest van 9 december 2003, Commissie/Italië, C-129/00, EU:C:2003:656, punt 33).

183 Bovendien kan de omstandigheid, gesteld dat zij bewezen is, dat de praktijk van nationale autoriteiten geschikt is om een richtlijnconforme toepassing te verzekeren, op zich niet leiden tot de duidelijkheid en nauwkeurigheid die nodig zijn om te voldoen aan de vereisten van rechtszekerheid (zie in die zin arrest van 26 januari 2012, Commissie/Polen, C-192/11, niet gepubliceerd, EU:C:2012:44, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

184 Met betrekking tot artikel 323 van de wet inzake milieubescherming, waarnaar de Republiek Polen in haar verweerschrift heeft verwezen en op grond waarvan volgens deze lidstaat bij de gewone rechter een vordering kan worden ingesteld die in wezen strekt tot betwisting van de activiteiten die worden verricht ter uitvoering van een bosbeheerplan, moet ten eerste worden vastgesteld dat deze bepaling ertoe beperkt blijft om het recht op het instellen van beroep bij die rechter toe te kennen aan eenieder die rechtstreeks wordt bedreigd met schade of schade heeft geleden ten gevolge van een onrechtmatige aantasting van het milieu.

185 Artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus, dat de leden van het betrokken publiek toegang tot de rechter verleent, voorziet in dit verband echter niet in de voorwaarde betreffende een rechtstreekse dreiging van schade of daadwerkelijke schade ten gevolge van een onrechtmatige aantasting van het milieu.

186 Ten tweede voorziet artikel 323 van de wet inzake milieubescherming niet in de mogelijkheid om de materiële en formele rechtmatigheid van bosbeheerplannen te laten toetsen, maar biedt het enkel de mogelijkheid om te vorderen dat de rechtmatige toestand wordt hersteld en dat preventieve maatregelen worden genomen, met name door gebruikmaking van installaties of apparaten om de dreiging of het ontstaan van schade te voorkomen. Indien dit onmogelijk of buitengewoon moeilijk is, kan worden gevorderd dat de activiteit die aan het risico ten grondslag ligt, wordt beëindigd.

187 Hieruit volgt dat op basis van de door de Republiek Polen aan het Hof verstrekte gegevens niet kan worden geoordeeld dat met deze beroepsweg op doeltreffende wijze kan worden verzekerd dat milieuorganisaties de onder artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn vallende bosbeheerplannen door de rechter kunnen laten toetsen wat de inhoud en de procedure voor de vaststelling van die plannen betreft.

188 Gelet op alle voorgaande overwegingen is de tweede grief, inzake schending van artikel 6,

lid 3, van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, onder b), en artikel 9, lid 2, van het verdrag van Aarhus, geground.

#### Kosten

189 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Republiek Polen in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

1) *Door artikel 14b, lid 3, van de ustawa o lasach (boswet) van 28 september 1991, zoals gewijzigd bij de ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (wet tot wijziging van de natuurbeschermingswet en de boswet) van 16 december 2016, vast te stellen, op grond waarvan bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer niet in strijd is met de bepalingen inzake het behoud van bijzondere natuurlijke bronnen, formaties en bestanddelen, met name de bepalingen van de artikelen 51 en 52 van de ustawa o ochronie przyrody (wet inzake natuurbescherming) van 16 april 2004, is de Republiek Polen de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, leden 1 en 2, artikel 12, lid 1, artikel 13, lid 1, onder a), en artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013, alsmede krachtens artikel 4, lid 1, artikel 5, onder a), b) en d), en artikel 9, lid 1, van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17.*

2) *Door niet de wettelijke bepalingen vast te stellen die noodzakelijk zijn om te verzekeren dat milieuorganisaties zich tot een gerecht kunnen wenden met een verzoek tot daadwerkelijke toetsing van de materiële en formele rechtmatigheid van bosbeheerplannen in de zin van de boswet, is de Republiek Polen de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 1, onder b), en artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005.*

3) *De Republiek Polen wordt verwezen in de kosten.*

#### Noot

1. Bovenstaand arrest gaat over een inbreukprocedure tegen Polen. De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft twee grieven aangevoerd: 1) doordat het Poolse recht bepaalt dat bosbeheer dat wordt uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van goed bosbeheer géén inbreuk maakt op enige bepaling van de Vogel- en de Habitatrichtlijn (hierna: Vrl en Hrl), is Polen verschillende op hem rustende verplichtingen die uit voornoemde richtlijnen volgen, *niet* nagekomen; en 2) door milieuorganisaties de mogelijkheid te ontzeggen om bosbeheerplannen in rechte aan te vechten, is Polen de verplichtingen die op hem rusten ingevolge o.a. art. 6 lid 3 Hrl en art. 6 en 9 Verdrag van Aarhus, *niet* nagekomen. Hierna bespreek ik eerst het oordeel van het Hof (onder 2–4). Daarna ga ik in op de lessen die hieruit kunnen worden getrokken voor Nederland (onder 5–6).

2. De eerste grief heeft betrekking op art. 14b lid 3 Boswet. Dit artikel bepaalt dat bosbeheer dat wordt uitgevoerd in overeenstemming met de vereisten van goed bosbeheer, zoals neergelegd in de Verordening inzake de vereisten van goed bosbeheer (hierna: de Verordening), *niet* in strijd is met de bepalingen van de Wet inzake natuurbescherming die betrekking hebben op het behoud van bijzondere natuurlijke bronnen, formaties en bestanddelen. Dit betekent concreet dat op grond van art. 14b lid 3 Boswet in het kader van bosbeheeractiviteiten op algemene wijze mag worden afgeweken van *alle* Poolse bepalingen ter implementatie van de artikelen uit de Vrl en de Hrl die strekken tot de bescherming van soorten en habitats (i.h.b. art. 4, 5 en 9 Vrl en art. 6, 12, 13 en 16 Hrl; punten 76, 79 en 109). Waar het in de kern om gaat, is dat art. 14b lid 3 Boswet en par. 1 Verordening te algemeen zijn geformuleerd. Hierdoor komen de in par. 1 Verordening opgenomen vereisten van goed bosbeheer *niet* overeen met de voorwaarden die art. 9 Vrl en 16 Hrl bevatten voor het afwijken van de verbodsbepalingen van art. 5 Vrl resp. art. 12 en 13 Hrl. Zo is in de Verordening *niet* de uit art. 9 Vrl en 16 Hrl volgende voorwaarde opgenomen dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Daarnaast bevat par. 1 Verordening geen enkele verwijzing naar de in art. 9 Vrl en 16 Hrl genoemde afwijkingsgronden (punten 80–83). Het Hof wijst er verder op dat de vereisten van goed bosbeheer niet volledig overeenkomen met de vereisten die voortvloeien uit art. 4 lid 1 Vrl en art. 6 lid 1 en 2 Hrl. Daarbij komt dat de vereisten van goed bosbeheer algemeen van toepassing zijn op boswerkzaamheden, waardoor bij het verrichten van dergelijke werkzaamheden geen rekening hoeft



te worden gehouden met de kenmerken van de gebieden waarin deze worden uitgevoerd noch met de kenmerken van de habitats en soorten die daardoor kunnen worden beïnvloed. Hieruit volgt volgens het Hof dat naleving van de vereisten van goed bosbeheer *niet* kan garanderen dat wordt voldaan aan de specifieke voorwaarden die voortvloeien uit art. 4 lid 1 Vrl en art. 6 lid 1 en 2 Hrl, die betrekking hebben op concrete habitats en soorten (punten 111 en 112). Gelet op dit alles verklaart het Hof de eerste grief gegrond (punt 114).

3. De tweede grief heeft betrekking op art. 22 lid 1 Boswet. Dit artikel bepaalt dat de minister van Milieu goedkeuring verleent aan bepaalde bosbeheerplannen. Het Hof wijst erop dat het zich eerder heeft gebogen over een Pools bosbeheerplan en in dat verband art. 6 lid 3 Hrl heeft toegepast (zie: HvJ EU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255 (*Oerbos van Białowieża*)). Dit artikel kan derhalve worden toegepast op de in art. 22 Boswet bedoelde bosbeheerplannen, dat wil zeggen als een dergelijk plan significante gevolgen kan hebben voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. Verder verwijst het Hof naar eerdere rechtspraak over de verhouding tussen art. 6 lid 3 Hrl en art. 9 lid 2 Verdrag van Aarhus. Hieruit volgt dat besluiten die worden genomen in het kader van art. 6 lid 3 Hrl, besluiten zijn die binnen de werkingsfeer van art. 9 lid 2 Verdrag van Aarhus vallen (zie: HvJ EU 8 november 2016, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838 (*Lesoochranárske zoskupenie VLK*)). Gelet hierop moeten milieuorganisaties de mogelijkheid hebben om de materiele en formele rechtmatigheid van bosbeheerplannen die binnen de werkingsfeer van art. 6 lid 3 Hrl vallen, te laten toetsen door een rechter. Die mogelijkheid hebben milieuorganisaties echter niet. In dit verband wordt verwezen naar jurisprudentie van de hoogste Poolse bestuursrechter, waaruit volgt dat de goedkeuring van een bosbeheerplan door de minister van Milieu géén administratief besluit is waartegen bij de rechter beroep kan worden ingesteld (punt 179). Gelet op dit alles verklaart het Hof ook de tweede grief gegrond (punt 188).

4. Dat het Hof beide grieven gegrond verklaart, verbaast niet. Wat de eerste grief betreft: het spreekt voor zich dat de voorwaarden waaronder op basis van nationaal recht mag worden afgeweken van Unierechtelijke bepalingen, overeen moeten komen met de voorwaarden die uit het betreffende Unierecht volgen. Dat volgt ook uit de rechtspraak waar het Hof in dit verband naar verwijst. Wat de tweede grief betreft: uit het bovenstaande volgt reeds dat het oordeel hierover eerdere rechtspraak van het Hof bevestigt. In dit verband wijs ik er nog op dat het onder 3 ge-

noemde *Białowieża*-arrest niet het enige is waarin het Hof heeft geoordeeld dat een bosbeheerplan onder omstandigheden als een plan of project als bedoeld in art. 6 lid 3 Hrl moet worden aangemerkt (zie ook: HvJ EU 22 juni 2022, C-661/20, ECLI:EU:C:2022:496 (*Commissie/Slovakije*)). Verder wijs ik er volledigheidshalve op dat de Commissie louter heeft gesteld dat *milieuorganisaties* bosbeheerplannen in rechte moeten kunnen aanvechten. Polen heeft echter terecht opgemerkt dat uit art. 9 lid 2 Verdrag van Aarhus volgt dat *het betrokken publiek* toegang tot de rechter moet hebben (punten 127 en 162–163, zie in dit verband: HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, *AB 2021/200*, m.nt. Nijmeijer & Tolsma (*Varkens in Nood*)). Hoewel het Hof dit niet expliciet overweegt, dunkt mij dat uit onderhavig arrest volgt dat *het betrokken publiek* bosbeheerplannen als in casu aan de orde in rechte moet kunnen aanvechten.

5. Dan de vraag welke lessen uit dit alles kunnen worden getrokken voor ons nationale recht. In dit verband verdient aantekening dat de Wnb – waarin de voormalige Boswet sinds 1 januari 2017 is geïntegreerd – géén regeling met betrekking tot de vaststelling van bosbeheerplannen bevat. Zoals bekend bevat de Wnb wel een regeling met betrekking tot de vaststelling van Natura 2000-beheerplannen (art. 2.3 jo. 2.10 Wnb). Uit een steekproefsgewijze analyse van verschillende Natura 2000-beheerplannen volgt dat in een aantal beheerplannen wordt ingegaan op bosbeheer, meer concreet op houtoogst/-exploitatie (verwezen zij naar de beheerplannen voor de bosrijke Natura 2000-gebieden ‘Veluwe’, ‘Sallandse Heuvelrug’ en ‘Mantingerbos’; raadpleegbaar via: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natura-2000-beheerplannen/>). Uit die drie beheerplannen maak ik echter op dat voor houtoogst/-exploitatie met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied ‘gewoon’ een natuurvergunning ex art. 2.7 lid 2 Wnb is vereist. Houtoogst/-exploitatie met mogelijk significante gevolgen wordt dus voor zover mij bekend *niet* bij beheerplan vrijgesteld van de natuurvergunningplicht. Daarvan uitgaande is in de Nederlandse situatie géén sprake van strijd met art. 9 lid 2 Verdrag van Aarhus, mits gegarandeerd is dat *het betrokken publiek* ofwel in het kader van een procedure over een voor houtoogst/-exploitatie verleende natuurvergunning ofwel in het kader van een procedure naar aanleiding van een afgewezen verzoek om handhaving wegens handelen in strijd met art. 2.7 lid 2 Wnb de bestuursrechter kan laten oordelen over de mogelijk significante gevolgen van de houtoogst/-exploitatie voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. Daarbij komt dat ingevolge art. 8.1 lid 2 Wnb beroep kan worden ingesteld tegen een

besluit tot vaststelling van een beheerplan, indien bosbeheer in het betreffende beheerplan wél wordt vrijgesteld van de natuurvergunningplicht. Ook in dat geval kan dus aan art. 9 lid 2 Verdrag van Aarhus worden voldaan.

6. Rest nog de vraag welke lessen kunnen worden getrokken met betrekking tot het soortenbeschermingsrecht. In dit verband zij erop gewezen dat art. 3.31 lid 1 Wnb bepaalt dat de verboden van art. 3.1 en 3.5 Wnb *niet* van toepassing zijn op handelingen die zijn beschreven in en aantoonbaar worden uitgevoerd overeenkomstig een door de minister voor Natuur en Stikstof goedgekeurde gedragscode. Voor het verrichten van dergelijke handelingen is dan geen onthefing vereist. Feit is dat op 17 augustus 2022 de ‘Gedragscode soortenbescherming bosbeheer 2022’ is goedgekeurd. Gelet op de beperkt beschikbare ruimte volsta ik op deze plek met op te merken dat thans beroep kan worden ingesteld tegen een besluit tot goedkeuring van een gedragscode, maar dat deze beroepsmogelijkheid onder de Omgevingswet komt te vervallen. Dat heeft te maken met het feit dat onder de Omgevingswet gedragscodes niet meer bij afzonderlijk besluit worden goedgekeurd. In plaats daarvan worden in de Omgevingsregeling de gevallen aangewezen waarin voor het verrichten van een flora- en fauna-activiteit géén omgevingsvergunning is vereist, waarbij het gaat om activiteiten die worden beschreven in een bij de Omgevingsregeling aangewezen gedragscode (zie art. 11.45, 11.53 en 11.59 Bal). De vraag dringt zich op of dit verenigbaar is met art. 9 lid 2 Verdrag van Aarhus. Voor zover mij bekend heeft het Hof nog niet geoordeeld over de vraag of activiteiten waarvoor op grond van art. 9 Vrl en/of art. 16 Hrl toestemming wordt verleend, wel of niet moeten worden aangemerkt als activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben als bedoeld in art. 6 lid 1 onder b Verdrag van Aarhus. In een recent arrest stipte het Hof deze vraag aan, maar in die zaak hoefde het deze niet te beantwoorden (zie: HvJ EU 6 juli 2023, C-166/22, ECLI:EU:C:2023:545, punt 41). Ik acht het echter niet uitgesloten dat flora- en fauna-activiteiten onder omstandigheden moeten worden aangemerkt als activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Dat zou m.i. betekenen dat in een dergelijk geval beroep moet kunnen worden ingesteld tegen het besluit tot wijziging van de Omgevingsregeling, inhoudende de aanwijzing van een of meerdere gedragscodes waarin dergelijke activiteiten worden beschreven. Duidelijk is dat een dergelijke beroepsmogelijkheid haaks staat op art. 8:3 Awb. Dit lijkt mij dan ook een aandachtspunt voor de voorziene wijziging van de Awb en andere wetten in ver-

band met het *Varkens in Nood*-arrest. Anders gezegd: als de wetgever met mij van mening is dat flora- en fauna-activiteiten onder omstandigheden moeten worden aangemerkt als activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, dan zal mijns inziens moeten worden voorzien in een uitzondering op de hoofdregel van art. 8:3 Awb.

R.H.W. Frins

---

## AB 2023/286

### AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

27 september 2023, nr. 202203363/1/R1

(Mrs. H.C.P. Venema, W. den Ouden,

C.H. Bangma)

m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Art. 3.1 Wro; art. 3.1.2 lid 2 onder a Bro

Omgevingsvergunning in de praktijk 2023/8955  
ECLI:NL:RVS:2023:3614

#### **Bestemmingsplan. Dynamische verwijzing naar beleidsregels. Ten onrechte geen koppeling met bestuursbevoegdheid. Geen sprake van beleidsregels.**

*Appellante A en anderen betogen dat artikel 14.2.2 van de planregels niet voldoet aan artikel 3.1.2 van het Bro, omdat daarin een zogenoemde dynamische verwijzing staat naar CROW-publicatie 381 en omdat de wijziging van het gebruik van gronden niet afhankelijk hoeft te zijn van de uitoefening van een bevoegdheid.*

*De verwijzing in artikel 14.2.2 van de planregels naar de CROW-publicatie is een dynamische verwijzing, dat wil zeggen een verwijzing naar de tekst met inbegrip van sinds de totstandkoming vastgestelde wijzigingen. Op grond van artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro is een dynamische verwijzing naar beleidsregels in beginsel toegestaan. Die bepaling biedt echter geen grondslag voor de verwijzing die hier aan de orde is. In de planregel wordt niet verwezen naar beleidsregels die zijn vastgesteld door een bestuursorgaan. De verwijzing naar de parkeernormen in de CROW-publicatie is bovendien niet beperkt tot gevallen waarin een bevoegdheid wordt uitgeoefend, zoals bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Artikel 14.2.2 van de planregels is daarom in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro vastgesteld.*