Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
T. ĆAPETA
van 20 april 2023[1]

Zaak C-116/22

Europese Commissie
tegen

Bondsrepubliek Duitsland

„Niet-nakoming – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Artikel 4, lid 4 – Speciale beschermingszones – Verplichting om instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen”

I. Inleiding

1. „Ons gedrag tussen 2020 en 2030 […] zal beslissend zijn voor de toekomst van de mens op aarde. De toekomst ligt niet vast. Zij ligt in onze handen.”[2]

2. De Europese Unie geeft via onder meer de habitatrichtlijn[3] de toekomst mee vorm.

3. Deze zaak maakt deel uit van de reeks zaken waarmee de Europese Commissie dit instrument handhaaft. Zij heeft op grond van artikel 258 VWEU een niet-nakomingsprocedure ingesteld tegen de Bondsrepubliek Duitsland wegens niet-nakoming van de krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen.

4. Na de beroepen die aanleiding hebben gegeven tot de arresten van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones)[4], en 17 december 2020, Commissie/Griekenland[5], en de aanhangige zaak C-444/21, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), waarin ik onlangs conclusie

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Clay, J. (regisseur), *Breaking Boundaries: The Science of Our Planet*, Netflix Original-documentaire (verteld door D. Attenborough en J. Rockström), 2021.

3 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 laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193); hierna: „habitatrichtlijn”.

4 C-290/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:669.

5 C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047.

heb genomen[6], is dit het vierde beroep wegens niet-nakoming op dit gebied dat bij het Hof is ingesteld. Bovendien is bij het Hof nog een soortgelijk beroep aanhangig[7] en lopen er niet-nakomingsprocedures tegen verscheidene andere lidstaten[8].

5. Na een korte beschrijving van het verloop van deze niet-nakomingsprocedure tegen Duitsland (II), zal ik eerst ingaan op de habitatrichtlijn alsook artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, daarvan (III). Vervolgens zal ik, zoals het Hof heeft verzocht, ingaan op de tweede grief van de Commissie in deze zaak dat artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn is geschonden waar het gaat om het vereiste inzake instandhoudingsdoelstellingen (IV).

II. Verloop van deze zaak: precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

6. Deze zaak betreft de tenuitvoerlegging door Duitsland van zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn in de alpiene biogeografische regio, de Atlantische biogeografische regio en de continentale biogeografische regio[9].

7. Voor elk van deze regio's heeft de Commissie bij in 2003 en 2004 genomen beschikkingen een lijst met gebieden van communautair belang (hierna: „GCB's") op het Duitse grondgebied vastgesteld.[10] De Commissie heeft deze lijsten vervolgens met name bij beschikkingen van 2007 en 2008 aangepast.[11] De onderhavige zaak heeft betrekking op de in totaal 4 606 gebieden in die beschikkingen.

8. Na verzoeken om inlichtingen in het kader van een „EU-pilotprocedure" heeft de Commissie Duitsland op 27 februari 2015 krachtens artikel 258 VWEU een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij heeft uiteengezet dat deze lidstaat een aantal GCB's niet als SZB had aangewezen en niet de nodige instandhoudingsmaatregelen had getroffen in strijd met zijn verplichtingen krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.

9. Op 24 juni 2015 heeft Duitsland in antwoord op de aanmaningsbrief aangegeven welke vooruitgang het had geboekt met de aanwijzing van SBZ's en de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen. In vervolg daarop heeft Duitsland de Commissie in zeven brieven

6 C-444/21, EU:C:2023:90.

7 Zie de nog aanhangige zaak C-85/22, Commissie/Bulgarije.

8 De Commissie heeft in haar verzoekschrift in de onderhavige zaak aangegeven dat er soortgelijke niet-nakomingsprocedures lopen tegen België, Spanje, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië en Slowakije.

9 De genoemde regio's maken deel uit van het Natura 2000-netwerk. Zie ook de punten 21-23 van deze conclusie.

10 Beschikking 2004/69/EG van de Commissie van 22 december 2003 tot vaststelling, op grond van de habitatrichtlijn, van de lijst van GCB's voor de alpiene biogeografische regio (PB 2004, L 14, blz. 21), beschikking 2004/813/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van de habitatrichtlijn, van de lijst van GCB's voor de Atlantische biogeografische regio (PB 2004, L 387, blz. 1), en beschikking 2004/798/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van de habitatrichtlijn, van de lijst van GCB's voor de continentale biogeografische regio (PB 2004, L 382, blz. 1). De termijn van zes jaar waarbinnen deze gebieden krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn als speciale beschermingszone (hierna: „SBZ") moesten worden aangewezen, is op 22 december 2009 verstreken voor de alpiene biogeografische regio en op 7 december 2010 voor de Atlantische en de continentale biogeografische regio.

11 Beschikking 2008/218/EG van de Commissie van 25 januari 2008 tot vaststelling, op grond van de habitatrichtlijn, van een eerste bijgewerkte lijst GCB's voor de alpiene biogeografische regio (PB 2008, L 77, blz. 106), beschikking 2008/23/EG van de Commissie van 12 november 2007 tot vaststelling, op grond van de habitatrichtlijn, van een eerste bijgewerkte lijst van GCB's voor de Atlantische biogeografische regio (PB 2008, L 12, blz. 1), en beschikking 2008/25/EG van de Commissie van 13 november 2007 tot vaststelling, op grond van de habitatrichtlijn, van een eerste bijgewerkte lijst van GCB's voor de continentale biogeografische regio (PB 2008, L 12, blz. 383). De in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn vastgestelde termijn van zes jaar voor de extra gebieden was 25 januari 2014 voor de alpiene biogeografische regio, 12 november 2013 voor de Atlantische biogeografische regio en 13 november 2013 voor de continentale biogeografische regio. Volgens de eerste van die beschikkingen, is de in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn vastgestelde termijn van zes jaar voor de extra gebieden dus uiterlijk op 25 januari 2014 verstreken.

– van 14 januari 2016, 7 april 2016, 25 juli 2016, 23 december 2016, 27 juli 2017, 22 december 2017 en 3 augustus 2018 – bijgewerkte informatie gestuurd over de aanwijzing van SBZ's en de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen.

10. Een belangrijk punt voor deze conclusie is dat de Commissie Duitsland op 26 januari 2019 een aanvullende aanmaningsbrief heeft doen toekomen, waarin zij stelt dat deze lidstaat, doordat hij geen instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen heeft vastgesteld die voldoende gedetailleerd en specifiek zijn voor de betrokken gebieden, zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 4, lid 4, en artikel 6 van de habitatrichtlijn algemeen en voortdurend heeft geschonden.

11. Op 26 april 2019 en 11 juni 2019 heeft Duitsland in antwoord op de aanvullende aanmaningsbrief aangegeven welke vooruitgang het had geboekt met de aanwijzing van SBZ's en de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen. De lidstaat betwistte het standpunt van de Commissie over de verplichtingen in de habitatrichtlijn met betrekking tot instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen.

12. Op 13 februari 2020 heeft de Commissie Duitsland een met redenen omkleed advies toegezonden, waarin zij stelde dat de verweten schendingen van artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn nog voortduurden. Op verzoek van deze lidstaat heeft de Commissie bij brief van 12 maart 2020 de termijn voor het beantwoorden van het met redenen omkleed advies verlengd tot 13 juni 2020.

13. Op 12 juni 2020 heeft Duitsland op het met redenen omkleed advies geantwoord en daarin met name de stand van zaken uiteengezet met betrekking tot de aanwijzing van SBZ's en de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen. De lidstaat blijft het oneens met het standpunt van de Commissie over de eisen in de habitatrichtlijn inzake instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen.

14. Aangezien Duitsland volgens de Commissie op 13 juni 2020 nog steeds niet had voldaan aan zijn verplichtingen krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, heeft zij bij verzoekschrift, neergelegd op 18 februari 2022, krachtens artikel 258 VWEU het onderhavige beroep bij het Hof ingesteld.

15. Met haar eerste grief verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat Duitsland artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn heeft geschonden door een aantal gebieden op zijn grondgebied (88 van de 4 606 GCB's) niet als SBZ aan te wijzen.

16. Met haar tweede grief verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat Duitsland artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn heeft geschonden door ten eerste geen instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen voor 88 van de 4 606 GCB's en ten tweede algemeen en voortdurend instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen die niet voldoende specifiek zijn voor de aangewezen SBZ's.

17. Met haar derde grief verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat Duitsland artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn heeft geschonden door ten eerste geen instandhoudingsmaatregelen vast te stellen voor 737 van de 4 606 GCB's en ten tweede algemeen en voortdurend instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die niet voldoen aan de vereisten van die bepaling.

18. In zijn op 23 mei 2022 ingediende verweerschrift heeft Duitsland het Hof verzocht het onderhavige beroep in zijn geheel ongegrond te verklaren.

19. De Commissie en Duitsland hebben eveneens een repliek en een dupliek ingediend op respectievelijk 4 juli 2022 en 16 augustus 2022.

20. Overeenkomstig artikel 76, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie is geen pleitzitting gehouden.

III. Habitatrichtlijn en artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1

A. Natura 2000 en de drie biogeografische regio's in kwestie

21. Ik herinner eraan [12] dat de krachtens de habitatrichtlijn ingestelde SBZ's [13] samen met de krachtens de vogelrichtlijn [14] ingestelde SBZ's deel uitmaken van Natura 2000 [15], een coherent Europees ecologisch netwerk dat gericht is op het voortbestaan op lange termijn van de meest waardevolle en bedreigde habitats en soorten in de Europese Unie.

22. De alpiene, de Atlantische en de continentale regio – die in deze zaak aan de orde zijn – maken deel uit van Natura 2000, dat is onderverdeeld in vijf mariene regio's en negen biogeografische terrestrische regio's. [16]

23. De alpiene biogeografische regio, „het dak van Europa" genoemd, omvat vijf van de langste en hoogste bergketens en heeft een zeer rijke biodiversiteit: bijna twee derde van alle planten op het Europese continent bevindt zich hier. [17] De Atlantische biogeografische regio, bekend als „de westelijke rand van Europa", omvat twee van de meest rijke zeeën ter wereld (de Noordzee en de Atlantische Oceaan) en meer dan de helft van de kustlijn van de Unie, met veel habitats en soorten. [18] De continentale biogeografische regio, „het hart van Europa" genoemd, beslaat meer dan een kwart van het grondgebied van de Unie en heeft een grote biodiversiteit; zij staat met name bekend om de aanwezigheid van vele zeldzame dier- en plantensoorten. [19]

[12] Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-444/21, EU:C:2023:90, punten 25-28).

[13] Zie artikel 3, lid 1, en de zesde en de zevende overweging van de habitatrichtlijn.

[14] 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; hierna: „vogelrichtlijn"). Bij deze richtlijn is richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1) ingetrokken.

[15] Als curiosum wijs ik erop dat het Parlement tijdens het besluitvormingsproces een amendement heeft ingediend om het „Natura Semper" te noemen, dat het niet heeft gehaald. Zie in dat verband het advies van het Europees Parlement in eerste lezing van het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de bescherming van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, amendement nr. 13 (PB 1990, C 324, blz. 26).

[16] Zie bijvoorbeeld verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité, „De stand van de natuur in de Europese Unie – Verslag over de staat van en trends voor soorten en typen habitats die onder de vogel- en de habitatrichtlijn vallen, in de periode 2013-2018", COM(2020) 635 final, Brussel, 15 oktober 2020 (hierna: „Commissieverslag"), blz. 1.

[17] Zie bijvoorbeeld de nota van de Commissie, „Natura 2000 in the Alpine Region", *Bureau voor publicaties van de Europese Unie*, Luxemburg, 2005, en Europees Milieuagentschap, „Biogeographical regions in Europe: The Alpine region – mountains of Europe", 2008, welke publicatie kan worden geraadpleegd op: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

[18] Zie bijvoorbeeld de nota van de Commissie, „Natura 2000 in de Atlantische regio", *Bureau voor publicaties van de Europese Unie*, Luxemburg, 2009.

[19] Zie bijvoorbeeld de nota van de Commissie, „Natura 2000 in de continentale regio", *Bureau voor publicaties van de Europese Unie*, Luxemburg, 2005.

B. Ter herinnering: het systeem van de habitatrichtlijn

24. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones) nader heb toegelicht [20], dragen de lidstaten bij aan Natura 2000 al naargelang de aanwezigheid van de betrokken typen habitats en soorten in de bijlagen bij de habitatrichtlijn op het door hen als SBZ aangewezen grondgebied.

25. Kort gezegd, wordt met de habitatrichtlijn de stapsgewijze totstandkoming van SBZ's beoogd, te beginnen met de inbreng van de lidstaten, op basis waarvan de Commissie middels een bindend besluit de lijst van GCB's vaststelt. Zodra dat bindende besluit in werking treedt, hebben de lidstaten zes jaar de tijd om die GCB's formeel als SBZ's aan te wijzen en de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen.

26. De aanwijzing van SBZ's door de lidstaten is luidens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn verplicht:

„Wanneer een gebied volgens de procedure van lid 2 tot een [GCB] is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan als [SBZ] en stelt hij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging."

27. Wanneer een lidstaat een SBZ aanwijst, moet hij tegelijkertijd ook de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen. Dat is als volgt bepaald in artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn:

„De lidstaten treffen voor de [SBZ's] de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen 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."

28. Hoewel de verplichtingen voor de lidstaten in de habitatrichtlijn in twee afzonderlijke bepalingen zijn vastgelegd, vormen de aanwijzing van de SBZ's en de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen een ondeelbaar geheel om de doelstellingen van Natura 2000 te verwezenlijken. Ik herinner eraan dat de habitatrichtlijn ernaar streeft concrete resultaten te bereiken in de aangewezen delen van de natuur. [21]

29. Voor de in casu relevante gebieden op het Duitse grondgebied is de termijn om te voldoen aan de verplichtingen van zowel artikel 4, lid 4, als artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn uiterlijk in 2014 verstreken (zie voetnoot 11 van deze conclusie).

30. Noch in artikel 4, lid 4, noch in artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn wordt uitdrukkelijk verwezen naar de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen. Het vereiste om instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen werd door het Hof echter beschouwd als een

[20] Zie C-444/21, EU:C:2023:90, punten 29-53.

[21] Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-444/21, EU:C:2023:90, punt 9).

verplichte en noodzakelijke stap tussen de aanwijzing van SBZ's, zoals vereist door artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, en de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen, zoals vereist door artikel 6, lid 1, van deze richtlijn. [22]

31. In werkelijkheid bestaan de instandhoudingsdoelstellingen waarvoor een bepaald gebied is geselecteerd om als SBZ te worden beschermd, reeds vóór de formele aanwijzing ervan – althans tot op zekere hoogte. Dit lijkt te worden erkend in de rechtspraak met betrekking tot artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. [23] Deze bepaling, die de enige is waarin de instandhoudingsdoelstellingen uitdrukkelijk worden vermeld [24], beoogt te waarborgen dat de doelstellingen van de toekomstige SBZ kunnen worden bereikt zodra deze op de lijst van GCB's is geplaatst, door een voorafgaande toestemming te eisen voor elk project dat deze doelstellingen in gevaar kan brengen. Zoals advocaat-generaal Kokott heeft opgemerkt, is het daarom zo dat „[a]lhoewel op het tijdstip van opname in de communautaire lijst nog geen uitdrukkelijke instandhoudingsdoelstellingen worden vastgelegd, […] deze voort[vloeien] uit het geheel van de habitats en de soorten waarvoor het gebied […] onder bescherming werd geplaatst". [25]

32. Aangezien de instandhoudingsdoelstellingen weergeven waarom een bepaald gebied in de eerste plaats als SBZ moet worden aangewezen, vereist de rechtspraak van het Hof logischerwijs dat die instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld op het moment dat een SBZ formeel wordt aangewezen. De formulering van de instandhoudingsdoelstellingen maakt dus deel uit van een dergelijke formele aanwijzing van een SBZ. De vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen dringt zich bijgevolg op binnen dezelfde in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn vastgestelde termijn van zes jaar. [26]

33. Vanuit deze optiek zal ik nu ingaan op de tweede grief van de Commissie in de onderhavige zaak.

IV. Tweede grief, ontleend aan schending van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn

34. Met haar tweede grief betoogt de Commissie dat Duitsland artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn heeft geschonden omdat de lidstaat voor een aantal van de 4 606 betrokken gebieden niet de nodige instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld.

35. De Commissie voert in wezen twee stellingen aan. Ten eerste zijn er voor sommige gebieden (88 van de 4 606 gebieden) helemaal geen instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Ten tweede zijn de instandhoudingsdoelstellingen voor vele gebieden niet gekwantificeerd en meetbaar, maken zij geen onderscheid tussen het behoud en het herstel van de te beschermen rijkdommen in het betreffende gebied en zijn zij niet bindend ten aanzien van derden. Bovendien is er volgens de Commissie op dit punt sprake van een algemene en voortdurende schending.

36. Ik zal elk van deze stellingen hieronder afzonderlijk behandelen.

22 Zie arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punt 52).

23 Zie arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 54).

24 De instandhoudingsdoelstellingen worden ook genoemd in de achtste en de tiende overweging van de habitatrichtlijn.

25 Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak CFE en Terre wallonne (C-43/18 en C-321/18, EU:C:2019:56, punt 76).

26 Zie arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punt 53).

A. Stelling dat Duitsland voor bepaalde gebieden geen instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld

37. Volgens de Commissie blijkt uit de informatie die Duitsland in de precontentieuze procedure heeft verstrekt dat er voor 88 gebieden helemaal geen instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld. Zij verwijst naar de rechtspraak van het Hof volgens welke voor elke SBZ instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld.

38. In antwoord daarop stelt Duitsland dat het tussen de datum van toezending van het met redenen omkleed advies en 31 maart 2022 specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden heeft vastgesteld, met uitzondering van enkele gebieden die naar verwachting van de volgende bijgewerkte lijst van gebieden zullen worden geschrapt.

39. Zoals hierboven vermeld (zie de punten 30 en 32 van deze conclusie) is het op grond van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn verplicht om instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen. De vaststelling ervan door de lidstaten voor gebieden die als SBZ zijn aangewezen, moet plaatsvinden binnen de in dat artikel gestelde termijn van zes jaar.

40. Zoals de Commissie heeft aangegeven, betwist Duitsland niet dat het bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten 13 juni 2020, geen instandhoudingsdoelstellingen voor ten minste een aantal van de betrokken gebieden heeft vastgesteld (zie punt 12 van deze conclusie). [27]

41. In deze omstandigheden ben ik van mening dat de stelling van de Commissie dat er voor een aantal gebieden geen instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld, moet worden aanvaard.

B. Stelling dat de door Duitsland vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen niet specifiek genoeg zijn en dat deze lidstaat een algemene en voortdurende schending heeft begaan

42. De Commissie stelt dat Duitsland, zoals blijkt uit de informatie die deze lidstaat in de precontentieuze procedure heeft verstrekt, artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn in het algemeen en voortdurend heeft geschonden door systematisch instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen die niet voldoen aan de vereisten van die bepaling. Ten eerste zijn zij niet gekwantificeerd of meetbaar. Ten tweede maken zij geen onderscheid tussen het behoud en het herstel van de ter plaatse aanwezige te beschermen rijkdommen. Ten derde zijn zij niet bindend ten aanzien van derden.

43. Daarnaast betoogt de Commissie niet alleen dat bepaalde instandhoudingsdoelstellingen niet specifiek genoeg zijn, maar dat er ook een patroon van algemene en voortdurende schending door Duitsland uit naar voren komt.

44. Duitsland betoogt dat het artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn niet algemeen en voortdurend heeft geschonden. Het betwist niet dat de lidstaten verplicht zijn om voor elk gebied specifieke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, maar stelt zich de vraag of de habitatrichtlijn wel degelijk voorschrijft dat instandhoudingsdoelstellingen altijd kwantificeerbaar moeten zijn en een onderscheid moeten maken tussen het behoud en het herstel van de te beschermen

[27] Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en kan het Hof met daarna opgetreden wijzigingen geen rekening houden. Zie bijvoorbeeld arresten van 11 september 2001, Commissie/Duitsland (C-71/99, EU:C:2001:433, punt 29), en 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punt 56).

rijkdommen. Ten slotte voert Duitsland aan dat de in zijn rechtskader vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen bindend zijn. Duitsland is van mening dat het standpunt van de Commissie geen grondslag vindt in de bepalingen van de habitatrichtlijn of in de rechtspraak van het Hof en kan ingaan tegen de doelstellingen van deze richtlijn.

45. Het geschil tussen partijen over de onder dit kopje behandelde stelling is dus een geschil over het recht en niet over de feiten. Duitsland betwist de door de Commissie aangevoerde feiten niet. Het stelt veeleer dat deze feiten geen schending opleveren van de verplichting om voldoende duidelijke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen. Duitsland verzet zich met andere woorden tegen de opvatting van de Commissie over wat vereist is om een instandhoudingsdoelstelling voldoende specifiek te maken.

46. De opvatting van de Commissie dat de lidstaten altijd instandhoudingsdoelstellingen moeten vaststellen die gekwantificeerd zijn en die een onderscheid maken tussen behoud en herstel, vloeit mijns inziens niet voort uit de habitatrichtlijn. Bovendien is het standpunt van de Commissie over de bindende gevolgen van een SBZ-aanwijzing niet houdbaar. Mocht het Hof de door mij voorgestelde uitlegging aanvaarden, dan zou het de stelling van de Commissie moeten afwijzen dat Duitsland algemeen en voortdurend is tekortgeschoten om voldoende specifieke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen die in overeenstemming zijn met de vereisten van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn.

1. Stelling dat instandhoudingsdoelstellingen gekwantificeerd moeten zijn

47. Volgens de Commissie zijn er talrijke gebieden die geen kwantificeerbare en meetbare elementen bevatten.[28] Zij stelt dat de instandhoudingsdoelstellingen volgens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn elementen moeten bevatten die getalsmatig aangeven welke concrete bijdrage het beschermde gebied moet leveren aan de verwezenlijking van een voor de habitat of soorten gunstige staat van instandhouding op nationaal niveau (zoals de toename van de populatie van bepaalde soorten met een bepaald aantal nieuwe exemplaren).

48. De Commissie maakt uit de rechtspraak van het Hof op dat het vereiste van voldoende specifieke instandhoudingsdoelstellingen neerkomt op de getalsmatige bepaling ervan (a). De Commissie beroept zich ook op de doelstellingen (b) en de bewoordingen (c) van de habitatrichtlijn, en verwijst naar voorbeelden van andere lidstaten die gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen (d) hebben ingevoerd.

49. Duitsland betwist de stellingen van de Commissie. Deze lidstaat betoogt met name dat specifieke instandhoudingsdoelstellingen, al dan niet gekwantificeerd, controleerbaar moeten zijn. Een zuiver kwantitatieve benadering is weliswaar mogelijk voor bepaalde typen habitats en soorten, maar is niet geschikt als algemeen criterium. Allereerst zegt het al dan niet bereiken van een vooraf bepaald aantal niets over de toestand van het instandhoudingsgebied. Vervolgens is die

[28] In haar schriftelijke opmerkingen voor het Hof geeft de Commissie twee voorbeelden: 1) met betrekking tot gebieden waar het type habitat (6510) „laaggelegen schraal hooiland" (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*) voorkomt, stelt de deelstaat Beieren de volgende instandhoudingsdoelstelling vast: „Waarborging van een gunstige staat van instandhouding door behoud, of zo nodig herstel, van een gunstig voedingsstoffenevenwicht voor dit type habitat dat is aangepast aan het bestaande gebied" en 2) met betrekking tot de soort „Bataafse stroommossel" (*Unio crassus*) stelt de deelstaat Baden-Württemberg voor een bepaald gebied de volgende instandhoudingsdoelstelling vast: „Behoud van structuurrijke beken en sloten, met een permanent matig tot sterk debiet, met een zanderige tot grindhoudende ondergrond, goed voorzien van zuurstof – Behoud van een zeer goede chemische en ecologische toestand of een zeer goed chemisch en ecologisch potentieel van de wateren zonder schadelijke verontreiniging van fijne sedimenten of voedingsstoffen – Behoud van ononderbroken stromen met voldoende grote gastvispopulaties – Behoud van de soorten ook met het oog op een passend onderhoud van de waterlopen".

benadering niet geschikt voor complexe of dynamische instandhoudingsgebieden. Ten slotte houdt zij geen rekening met het coherente karakter van het Natura 2000-netwerk en het bestaan van ecologische verbanden binnen dit netwerk (e).

50. Anders dan de Commissie betoogt, ben ik er niet van overtuigd dat instandhoudingsdoelstellingen niet aan artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn voldoen vanwege het enkele feit dat zij niet zijn gekwantificeerd. Ik zal achtereenvolgens de argumenten van de Commissie en Duitsland onderzoeken.

a) Argumenten van de Commissie op basis van de rechtspraak van het Hof

51. In de rechtspraak waarop de Commissie zich beroept, namelijk het arrest Commissie/Griekenland [29], heeft het Hof geoordeeld dat de instandhoudingsdoelstellingen ontoereikend waren omdat zij te algemeen en onnauwkeurig waren en geen betrekking hadden op de belangrijkste typen habitats en soorten in het betreffende gebied. Uit dit arrest kan niet worden afgeleid dat het begrip „voldoende specifiek" „gekwantificeerd" betekent.

52. In de rechtspraak is dus nog geen antwoord gegeven op de vraag of instandhoudingsdoelstellingen, om voldoende specifiek te zijn, per definitie moeten worden gekwantificeerd. Ik geef het Hof in overweging de uitlegging te hanteren dat instandhoudingsdoelstellingen niet altijd hoeven te worden gekwantificeerd om voldoende precies te zijn.

53. Uit de rechtspraak volgt dat instandhoudingsdoelstellingen niet vaag mogen zijn. Zij moeten het mogelijk maken na te gaan of met de op die doelstellingen gebaseerde maatregelen de gewenste staat van instandhouding van het gebied kan worden bereikt. Ik ben het echter eens met Duitsland dat de vraag of voor voldoende specificiteit kwantificering vereist is, niet algemeen kan worden beantwoord, maar veeleer afhangt van de omstandigheden van het betrokken gebied. Sommige instandhoudingsdoelstellingen moeten getalsmatig worden uitgedrukt, maar welke dit dan zijn moet per geval worden bepaald. [30]

54. Het staat aan de Commissie om in het concrete geval aan te tonen dat voor de bescherming van de typen habitats en soorten van het betrokken gebied gekwantificeerde doelstellingen nodig zijn.

55. Het voorgestelde standpunt dat instandhoudingsdoelstellingen niet noodzakelijkerwijs hoeven te worden gekwantificeerd, vindt steun in de rechtsleer. Er is op gewezen dat een van de belangrijkste elementen van instandhoudingsdoelstellingen het ecologisch belang van de gebieden is, dat wordt gemeten volgens de criteria van bijlage III bij de habitatrichtlijn, die zowel kwalitatieve als kwantitatieve criteria zijn. [31]

[29] Zie arrest van 17 december 2020 (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, in het bijzonder punten 57-59).

[30] De Commissie stelt het volgende op blz. 7 van haar nota van 2012 over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden – te raadplegen op: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_NL.pdf/: „De instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden moeten zo duidelijk en eenvoudig mogelijk zijn en moeten de uitvoering van operationele instandhoudingsmaatregelen mogelijk maken. De doelstellingen moeten concreet worden verwoord en *waar mogelijk* kwantificeerbaar zijn in aantal en omvang." Cursivering van mij. Het lijkt derhalve dat de Commissie zelf niet van mening is dat instandhoudingsdoelstellingen altijd getalsmatig moeten worden vastgesteld.

[31] Zie in dat verband Stahl, L., „The concept of ‚conservation objectives' in the Habitats Directive: a need for a better definition?", in Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D., en Van Hoorick, G. (red.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, Londen, 2015, blz. 56, op blz. 63.

b) Argumenten van de Commissie op basis van de doelstellingen van de habitatrichtlijn

56. Ter verdediging van haar standpunt dat instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gekwantificeerd verwijst de Commissie naar artikel 1 van de habitatrichtlijn, waarin de na te streven „gunstige staat van instandhouding" voor de typen habitats en soorten wordt gedefinieerd.

57. Dit argument is echter niet overtuigend, aangezien de elementen ter beoordeling van een gunstige staat van instandhouding zowel kwalitatief als kwantitatief van aard zijn. [32]

58. Voorts betoogt de Commissie dat de lidstaten in het kader van het in artikel 20 van de habitatrichtlijn bedoelde comité ermee hebben ingestemd om gekwantificeerde referentiewaarden vast te stellen die de drempel aangeven vanaf welke een gunstige staat van instandhouding van een habitattype of een soort wordt bereikt met het oog op hun rapportageverplichtingen krachtens artikel 17 van die richtlijn. Zij trekt hieruit de conclusie dat instandhoudingsdoelstellingen ook in het kader van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn moeten worden gekwantificeerd.

59. De Commissie beroept zich bovendien op empirisch bewijs in het Duitse verslag voor de periode 2013-2018 dat overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn is opgesteld en waaruit blijkt dat ongeveer 80 % van de in Duitsland beschermde typen habitats en soorten nog steeds in een ongunstige staat van instandhouding verkeert. Zij voert aan dat Duitsland geen gunstige staat van instandhouding heeft bereikt juist omdat gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen ontbreken.

60. Duitsland verwerpt allereerst het verband dat de Commissie legt tussen de referentiewaarden en de eisen waaraan instandhoudingsdoelstellingen krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn moeten voldoen. Die referentiewaarden zijn immers slechts een middel om te voldoen aan de rapportageverplichtingen van artikel 17 van deze richtlijn en slaan niet specifiek op de situatie in de verschillende SBZ's, maar op het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat. Bovendien kan uit een verslag waarin de conclusie wordt getrokken dat voor bepaalde habitats of soorten nog geen gunstige staat van instandhouding is bereikt, niet worden afgeleid dat de voor specifieke SBZ's vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen ontoereikend zijn. De enige mogelijke gevolgtrekking is dat die instandhoudingsdoelstellingen als een geheel niet zijn bereikt. Duitsland betwist dat de in het verslag opgenomen trends, ook al zijn zij ongunstig, te wijten zijn aan het ontbreken van gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen.

61. Ik ben het eens met Duitsland: ik zie geen verband tussen de niet bereikte kwantitatieve drempels die met het oog op rapportage zijn overeengekomen en het argument dat instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gekwantificeerd.

c) Argumenten van de Commissie op basis van de bewoordingen van de habitatrichtlijn

62. De Commissie beroept zich verder ook op artikel 6 van de habitatrichtlijn.

63. Wat de aan artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn ontleende argumenten betreft, zie ik niet in hoe het ontbreken van gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen in strijd zou zijn met het vereiste om de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen. Zoals ik in mijn conclusie in de

[32] Zie artikel 1, onder e) en i), van de habitatrichtlijn.

zaak Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones)[33] heb opgemerkt, moeten de instandhoudingsmaatregelen immers in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen. Dit betekent echter niet dat die doelstellingen altijd getalsmatig moeten worden bepaald.

64. De Commissie baseert haar argumenten ook op artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en stelt dat alleen kwantitatief bepaalde instandhoudingsdoelstellingen kunnen dienen als criterium voor de beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het gebied. Negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen kunnen alleen met zekerheid worden uitgesloten indien zij voldoende door kwantitatieve elementen worden gespecificeerd. Ter onderbouwing hiervan geeft de Commissie een voorbeeld. Hierin wordt uitgelegd dat een beoordeling van de gevolgen die een voorgestelde waterkrachtcentrale kan hebben voor een beschermde vissoort in een beschermd gebied, slechts de door artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn vereiste zekerheid kan bieden, wanneer de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied cijfergegevens bevatten over het aantal exemplaren van deze vissoort en hun leeftijdsstructuur, dat wil zeggen cijfergegevens die nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding te bepalen.

65. In een vergelijkbare zaak heeft het Hof zich echter uitgesproken over de naleving van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn zonder dat er sprake was van dergelijke gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen.

66. Ik denk aan de zaak Commissie/Duitsland.[34] In die zaak had de Commissie een niet-nakomingsprocedure tegen Duitsland ingesteld, onder meer omdat deze lidstaat bepaalde maatregelen onjuist had beoordeeld in het licht van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Die maatregelen hadden betrekking op een vistrap die was geïnstalleerd in de nabijheid van de elektriciteitsinstallatie van Moorburg en was bedoeld om het visverlies te compenseren dat werd veroorzaakt door de werking van de centrale, die grote hoeveelheden water aan een nabijgelegen rivier onttrok. Die rivier vormde een migratieroute voor verschillende vissoorten die behoorden tot een aantal stroomopwaarts gelegen Natura 2000-gebieden met instandhoudingsdoelstellingen voor deze soorten.

67. In zijn arrest stelde het Hof vast dat de vistrap tot een uitbreiding van de bestanden van migrerende vissen zou kunnen leiden door die soorten de mogelijkheid te bieden sneller hun voortplantingsgebieden te bereiken en aldus de verliezen bij de centrale van Moorburg zou kunnen compenseren, zodat er geen significante gevolgen zouden zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen van de stroomopwaarts van deze centrale gelegen Natura 2000-gebieden. Het Hof heeft de beoordeling verricht zonder zich te baseren op gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen.[35]

33 Zie C-444/21, EU:C:2023:90, punt 87.

34 Zie arrest van 26 april 2017 (C-142/16, EU:C:2017:301, in het bijzonder punten 6-9 en 14).

35 Het Hof stelde evenwel vast dat de door de Duitse autoriteiten verrichte effectbeoordeling geen definitieve bevindingen bevatte omtrent de doeltreffendheid van de vistrap, maar enkel preciseerde dat pas na verscheidene jaren van toezicht zou kunnen worden bevestigd of deze vistrap al dan niet doeltreffend is. Op het moment van de afgifte van de vergunning kon die trap, samen met andere maatregelen, niet alle redelijke twijfel wegnemen dat die centrale de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zou aantasten. Daaruit volgt dat Duitsland, door de bouw van deze installatie toe te staan, de krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen. Zie arrest van 26 april 2017, Commissie/Duitsland (C-142/16, EU:C:2017:301, in het bijzonder punten 36-38 en 45).

68. Bovendien bevat de rechtspraak andere voorbeelden waaruit blijkt dat het Hof heeft kunnen beoordelen of aan de verplichtingen van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn was voldaan zonder gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen. [36]

69. Ik ben dan ook van mening dat het betoog van de Commissie op basis van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn geen steun biedt voor de stelling dat instandhoudingsdoelstellingen altijd moeten worden gekwantificeerd.

d) Argumenten van de Commissie op basis van voorbeelden van andere lidstaten

70. De Commissie vindt ten slotte het belang dat zij hecht aan het vereiste van een getalsmatige vaststelling niet onredelijk, aangezien sommige lidstaten wel gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen vaststellen. Zij haalt voorbeelden aan uit België, Bulgarije, Litouwen en Roemenië. [37]

71. Duitsland antwoordt hierop dat de gekozen voorbeelden anekdotisch zijn en er geen algemene aanpak voor de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen mee wordt aangetoond. Deze lidstaat wijst er ook op dat de betrokken lidstaten deel uitmaken van een groep lidstaten waartegen de Commissie niet-nakomingsprocedures heeft ingesteld wegens vermeende schending van artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.

72. Mijns inziens kan uit de praktijk van de lidstaten geen conclusie worden getrokken over de door de habitatrichtlijn gestelde eisen. De argumentatie van de Commissie is dus niet ter zake dienend.

e) Argumenten van Duitsland waarom een kwantitatieve benadering niet algemeen kan worden opgelegd

73. Volgens Duitsland is het weliswaar mogelijk om de instandhoudingsdoelstellingen voor bepaalde typen habitats en soorten kwantitatief te bepalen, maar kan op die wijze geen algemeen criterium worden vastgesteld. Duitsland geeft daarvoor drie redenen.

[36] Zie onder meer het arrest van 11 april 2013, Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2013:220, punt 45), waarin het Hof heeft vastgesteld dat „het instandhoudingsdoel dan ook [inhoudt] dat de bepalende kenmerken van dat gebied, te weten de aanwezigheid van naakte, kalkhoudende rotsbodem, worden behouden in een gunstige staat van instandhouding". Zie bijvoorbeeld ook arresten van 13 december 2007, Commissie/Ierland (C-418/04, EU:C:2007:780, punt 259); 24 november 2011, Commissie/Spanje (C-404/09, EU:C:2011:768, punt 101); 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330, punt 22), en 17 april 2018, Commissie/Polen (Bos van Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 157).

[37] In haar schriftelijke opmerkingen voor het Hof geeft de Commissie de volgende voorbeelden: 1) in België heeft het Vlaamse Gewest voor het habitattype (1130) „estuaria" een referentiewaarde van 2 150 ha extra vastgesteld om een gunstige staat van instandhouding te bereiken, die wordt vertaald in gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen, en voor één gebied voor het habitattype (9120) „Atlantische zuurminnende beukenbossen met Ilex en soms ook Taxus in de ondergroei" (*Quercion robori-petraeae* of *Ilici-Fagenion*) is bepaald dat naast de bestaande 4 ha van dat habitattype 13 ha nodig is, 2) Bulgarije heeft voor één gebied bepaald dat het (prioritaire) habitattype (1530) „Pannonische zoutsteppen en zoutmoerassen" er permanent aanwezig moet zijn op een oppervlakte van ten minste 29,51 ha, 3) Litouwen heeft voor één gebied de gekwantificeerde instandhoudingsdoelstelling vastgesteld om ten minste 17,1 ha van het habitattype (6450) „alluviale noord-boreale graslanden" in een gunstige staat van instandhouding te herstellen, en heeft voor de (prioritaire) soort „heremietkever" (*Osmoderma eremita*) een instandhoudingsdoelstelling vastgesteld om voor deze soort een geschikte habitat van ten minste 0,9 ha te waarborgen, en 4) Roemenië heeft voor één gebied voor het habitattype (3220) „alpiene rivieren met oevervegetatie van kruidachtige planten" een instandhoudingsdoelstelling vastgesteld van ten minste 10 ha, uitgaande van de huidige toestand van 1 tot 2 ha, en voor de keversoort „*Morimus Funereus*" een streefwaarde van 10 000 tot 50 000 exemplaren, uitgaande van de huidige 5 000 tot 10 000 exemplaren. Het schat dat een habitatgebied van 68 800 ha (tegenover momenteel slechts 13 765 ha) nodig is om deze populatieomvang te bereiken.

74. Ten eerste zegt een zuiver kwantitatieve benadering op basis van de oppervlakte van de habitattypen niets over de staat van deze gebieden. Duitsland legt bijvoorbeeld uit dat een toename met 10 % van het habitattype (6510) „laaggelegen schraal hooiland", waarnaar de Commissie verwijst, zou kunnen wijzen op een verbetering van de staat van instandhouding, terwijl het mogelijk is dat de staat van de bestaande gebieden tegelijkertijd is verslechterd. De gekwantificeerde instandhoudingsdoelstelling toont dus op zich niet aan of de gunstige staat van het gebied is bereikt.

75. Ten tweede is een kwantitatieve benadering niet geschikt voor complexe typen habitats of dynamische beschermingsgebieden (waarbij bepaalde elementen van complexe habitats of verschillende typen habitats binnen een beschermingszone voortdurend van aard veranderen en op elkaar inwerken). Kwantitatieve instandhoudingsdoelstellingen kunnen deze gewenste ontwikkeling niet juist weerspiegelen en zijn niet verenigbaar met de staat van instandhouding van de gebieden in hun geheel, aangezien die ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de staat van instandhouding niet kunnen worden berekend, maar kwalitatief moeten worden beoordeeld.

76. Ten derde is het mogelijk dat kwantitatieve instandhoudingsdoelstellingen met betrekking tot individuele SBZ's niet stroken met het coherente karakter van het Natura 2000-netwerk en geen rekening houden met ecologische verbanden binnen dat netwerk.

77. Duitsland geeft hiervan een voorbeeld. De *Oenanthe conioides*, een inheemse plantensoort in het estuarium van de Elbe – een zeer dynamische, complexe habitat – is een pionierplant die afhankelijk van de getijden open gebieden koloniseert. Dit leidt tot aanzienlijke populatieschommelingen in de natuurlijke ontwikkeling van de soort, zonder dat de staat van instandhouding ervan in gevaar komt. Wanneer de referentiewaarden voor de gebieden niet worden bereikt, betekent dit dan ook niet noodzakelijk dat maatregelen ter bescherming van de soort moeten worden genomen. Het verspreidingsgebied van deze soort valt bovendien onder een groot aantal onderling verbonden SBZ's, waarvan de populaties met elkaar in wisselwerking staan. De ontwikkeling van de soort is dynamisch, niet alleen binnen een SBZ, maar ook tussen de verschillende SBZ's waarvoor deze soort van belang is. De kwantitatieve bijdrage van elke SBZ aan de instandhouding van de soort in haar geheel loopt eveneens sterk uiteen, zonder dat de staat van instandhouding in het algemeen verschilt. De bijdrage van elke SBZ aan de instandhouding van de soort kan dus op lange termijn alleen kwalitatief worden bepaald.

78. De argumenten van Duitsland zijn mijns inziens overtuigend. Door de verschillen tussen de door de habitatrichtlijn beschermde habitats en soorten is een flexibele aanpak vereist en moet per geval voor passende instandhoudingsdoelstellingen worden gekozen die zijn afgestemd op de behoeften van het specifieke gebied. Sommige instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gekwantificeerd, maar er zijn er die alleen kwalitatief kunnen worden vastgesteld. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging het standpunt van de Commissie dat de instandhoudingsdoelstellingen voor elk habitattype en elke soort moeten worden gekwantificeerd, van de hand te wijzen.

79. Derhalve acht ik de stelling van de Commissie dat Duitsland artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn heeft geschonden door instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen die niet zijn gekwantificeerd, ongegrond omdat de habitatrichtlijn niet vereist dat instandhoudingsdoelstellingen altijd worden gekwantificeerd.

2. Stelling dat instandhoudingsdoelstellingen een onderscheid moeten maken tussen het behoud en het herstel van de te beschermen rijkdommen

80. Volgens de Commissie zijn er veel gebieden waarvoor de instandhoudingsdoelstellingen geen onderscheid maken tussen het behoud en het herstel van de te beschermen rijkdommen in het gebied. [38]

81. Om in overeenstemming te zijn met de habitatrichtlijn moeten de instandhoudingsdoelstellingen volgens de Commissie een onderscheid maken naargelang zij het behoud, dan wel het herstel nastreven van een gunstige staat van instandhouding van door een SBZ bestreken habitats en soorten.

82. De Commissie baseert zich op de rechtspraak van het Hof volgens welke de instandhoudingsdoelstellingen voldoende specifiek moeten zijn en leidt hieruit af dat er daartoe een onderscheid tussen behoud en herstel moet worden gemaakt. Zij verwijst bovendien naar de bewoordingen van de habitatrichtlijn. In dit verband benadrukt de Commissie dat een dergelijk onderscheid in de gehele habitatrichtlijn wordt herhaald en essentieel is om de instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op basis van deze doelstellingen moeten worden genomen, en om te beoordelen of een plan of project significante gevolgen kan hebben voor een gebied in de zin van artikel 6, lid 3, van die richtlijn. Ten slotte haalt de Commissie een voorbeeld aan van een andere lidstaat. [39]

83. De Commissie besluit op basis van haar opvatting volgens welke in de instandhoudingsdoelstellingen een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen behoud en herstel, dat wanneer een dergelijk onderscheid ontbreekt, hetgeen voor Duitsland stelselmatig het geval is, de instandhoudingsdoelstelling niet in overeenstemming is met de habitatrichtlijn.

84. Duitsland betwist deze opvatting van de Commissie. Deze lidstaat is het er wel mee eens dat voor elke SBZ duidelijke en ondubbelzinnige instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld, maar meent dat de werkelijke toestand van de SBZ bepalend is voor de vraag of die doelstellingen door het behoud dan wel door het herstel van de te beschermen rijkdommen worden bereikt. Bij de uitvoering van de op behoud of herstel gerichte maatregelen moet rekening worden gehouden met de wijze waarop de werkelijke toestand van een habitattype of soort zich in elk afzonderlijk geval ontwikkelt.

85. Volgens Duitsland hoeft er bij de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen geen onderscheid te worden gemaakt tussen behoud en herstel, maar moet veeleer een kwalitatieve of kwantitatieve doelstelling worden bepaald, zodat de instandhoudingsdoelstelling gericht is op herstel zolang deze doelstelling nog niet is bereikt, en op het behoud van de beoogde toestand zodra zij wel is bereikt.

[38] De Commissie geeft drie voorbeelden in haar schriftelijke opmerkingen voor het Hof: 1) voor het habitattype (6210) „droge halfnatuurlijke graslanden en struikvormende-facies op kalkhoudende bodems" (*Festuco-Brometalia*) hebben de Beierse autoriteiten de volgende instandhoudingsdoelstelling vastgesteld: „behoud, en zo nodig herstel, van droge kalkgraslanden dicht bij en grotendeels vrij van houtgewassen", 2) in Brandenburg is de instandhoudingsdoelstelling voor het habitattype (6240) „sub-Pannonische steppengraslanden" voor één gebied vastgesteld als: „behoud en herstel van structuur- en soortenrijke halfdroge en steppengraslanden", en 3) in Nedersaksen zijn de instandhoudingsdoelstellingen voor het habitattype (91D0) „veenbossen" in één gebied „behoud en herstel van de gunstige staat van instandhouding".

[39] In haar schriftelijke opmerkingen voor het Hof verwijst de Commissie naar een voorbeeld van het Waalse Gewest (België), dat als instandhoudingsdoelstelling voor het habitattype (5110) „stabiele xero-thermofiele formaties met *Buxus sempervirens* op rotshellingen" (*Berberidion* p.p.) bepaald heeft dat het slechts „behouden moet worden" omdat zowel voor de omvang als voor de kwaliteitsvolle omgeving geen uitbreiding vereist is, terwijl voor het habitattype (6210) „droge halfnatuurlijke graslanden en struikvormende-facies op kalkhoudende bodems" (*Festuco-Brometalia*) 150 ha en de ecologische kwaliteit moeten worden „hersteld".

86. De lidstaat voegt daaraan toe dat als een onderscheid moet worden gemaakt tussen de instandhoudingsdoelstellingen naargelang zij moeten worden bereikt door de te beschermen rijkdommen te behouden of te herstellen, zoals in het standpunt van de Commissie, bij elke wijziging in de mate van instandhouding in een SBZ de overeenkomstige instandhoudingsdoelstelling voor elk habitattype en elke soort zou moeten worden gewijzigd. Met name in dynamische habitats, zoals het estuarium van de Elbe waar de door de Commissie genoemde plantensoort *Oenanthe conioides* voorkomt, zouden de instandhoudingsdoelstellingen wellicht herhaaldelijk moeten worden aangepast aan veranderende milieuomstandigheden. Dit zou kunnen leiden tot een situatie waarin in de tussentijd geen op behoud gerichte, maar alleen op herstel gerichte instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld, of omgekeerd. Het standpunt van de Commissie kan dus leiden tot lacunes in het beschermingsniveau.

87. Duitsland verwerpt ook het betoog van de Commissie dat gebaseerd is op de bewoordingen van de habitatrichtlijn. Met name het onderscheid tussen de doelstelling van behoud en die van herstel, dat als een rode draad door de richtlijn loopt, staat niet in de weg aan de Duitse praktijk, aangezien de verplichte boogde toestand te allen tijde ofwel behouden, ofwel hersteld moet worden. Het lijkt er ook niet op dat behoud en herstel van elkaar moeten worden onderscheiden. Uit de achtste overweging, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn, blijkt dat er sprake is van één veranderlijk criterium: het doel is doorgaans een gunstige staat van instandhouding en de op behoud of herstel gerichte maatregelen zijn gebaseerd op dynamisch veranderende omstandigheden in elk specifiek geval.

88. Wat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn betreft, is Duitsland het ermee eens dat instandhoudingsmaatregelen die ernaar streven de staat van de te beschermen rijkdom te behouden, verschillen van maatregelen die ernaar streven deze rijkdom te herstellen. Hieruit kunnen echter geen conclusies worden getrokken over de eisen waaraan instandhoudingsdoelstellingen moeten voldoen. Wat de aan artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn ontleende argumenten betreft, hangt het antwoord op de vraag of een voorgesteld plan of project significante gevolgen kan hebben voor een gebied af van de concrete omstandigheden in dat gebied op het tijdstip van de beoordeling, en niet van de formele keuze die in het verleden is gemaakt om met de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied het behoud dan wel het herstel ervan na te streven. Duitsland voert in dit verband namelijk nog aan dat er volgens het Hof niets mis is met een instandhoudingsdoelstelling die zonder een dergelijk onderscheid is geformuleerd. [40]

89. Eist de habitatrichtlijn dat de lidstaten bij de formulering van de instandhoudingsdoelstellingen van een SBZ een onderscheid maken tussen de noodzaak tot behoud en de noodzaak tot herstel?

90. Zoals ik heb opgemerkt met betrekking tot de vraag of de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gekwantificeerd (zie punten 51 en 52 van deze conclusie), is om te beginnen in de rechtspraak van het Hof over het vereiste dat instandhoudingsdoelstellingen voldoende specifiek moeten zijn, niet ingegaan op de vraag of dit betekent dat in die doelstellingen een onderscheid moet worden gemaakt tussen behoud en herstel. De Commissie kan zich dus niet op

[40] Duitsland verwijst in dat verband naar het arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, punt 36), waarin het Hof heeft geoordeeld dat „de SBZ tot doel heeft gunstige instandhoudingsvoorwaarden voor de blauwe kiekendief te behouden of te herstellen. De SBZ maakt het met name mogelijk dit doel te bereiken door de beschermde soort een habitat met een foerageergebied te bieden.” Uiteindelijk heeft het Hof geoordeeld dat het in die zaak aan de orde zijnde voorgestelde project niet voldeed aan de eisen van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn (zie punten 42-57 van dat arrest).

deze rechtspraak beroepen om haar standpunt over de noodzaak van een dergelijk onderscheid te onderbouwen. Voorts zijn de aan de praktijk van één lidstaat ontleende argumenten, zoals in punt 72 van deze conclusie reeds is uiteengezet, niet ter zake dienend.

91. Tegen deze achtergrond wil ik herinneren aan de algemene doelstelling van de habitatrichtlijn, die is opgenomen in artikel 2, lid 1, namelijk het behoud van de biodiversiteit. Dit komt ook tot uiting in de preambule:

„Overwegende dat deze richtlijn bijdraagt tot het algemene doel van een duurzame ontwikkeling, aangezien zij tot hoofddoel heeft, met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het *behoud* van de biologische diversiteit te bevorderen; dat het behoud van deze biologische diversiteit *in bepaalde gevallen de instandhouding* en ook *de aanmoediging* van menselijke activiteiten kan vereisen”[41].

92. Om de biodiversiteit te beschermen zijn dus verschillende acties vereist, naargelang de staat van instandhouding van bepaalde habitats of soorten al dan niet gunstig is. Kort gezegd, is de staat van een habitat of een soort gunstig wanneer deze in de nabije toekomst kan overleven zonder menselijk ingrijpen.[42] Bij de vaststelling van SBZ's moeten de lidstaten hun doelstelling duidelijk verwoorden in het kader van de algemene inspanning om de biodiversiteit te beschermen en duidelijk zijn over de (al dan niet gunstige) staat van de habitats en soorten die de reden waren waarom voor dat specifieke gebied werd gekozen voor deelname aan Natura 2000. Ik ben het dus met Duitsland eens dat de instandhoudingsdoelstellingen voor een SBZ (kwalitatieve of kwantitatieve) doelen moeten uitdrukken waarin de gunstige staat van instandhouding van de habitat en soorten waarop zij betrekking heeft, tot uiting komt.

93. Indien de staat van instandhouding gunstig is, is er vaak geen menselijk ingrijpen nodig om die doelen te bereiken (tenzij om toezicht te houden op de voortzetting van de positieve trend). Voor veel SBZ's blijken de habitats en soorten die erin voorkomen echter geen gunstige staat van instandhouding te bereiken.[43] Evenzo kan een gunstige staat van instandhouding veranderen door een (natuurlijke of door de mens veroorzaakte) gebeurtenis waardoor deze afneemt (bijvoorbeeld aanhoudende ernstige droogte of een olielek in een rivier). In dat geval zullen actieve menselijke maatregelen noodzakelijk zijn om de doelen te bereiken. Zo kunnen de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om een en hetzelfde doel te bereiken nu eens gericht zijn op behoud, dan weer op herstel. De vaststelling van doelen die, wanneer zij worden bereikt, aantonen dat de staat van instandhouding gunstig is, maakt het mogelijk de maatregelen te treffen die nodig zijn om die doelen te bereiken.

94. Terwijl de doelen onveranderd blijven (of in de loop van de tijd misschien enigszins gewijzigd moeten worden), moeten de maatregelen voortdurend worden aangepast en gericht zijn op behoud of herstel. Naar mijn mening wordt onder het begrip „instandhoudingsdoelstellingen” de binnen een SBZ te bereiken doelen verstaan. De instandhoudingsdoelstellingen hoeven dus niet in termen van behoud of herstel te worden vastgesteld.

41 Cursivering van mij.

42 In dit verband wordt in artikel 1, onder e), van de habitatrichtlijn uitgelegd wat onder een gunstige staat van instandhouding van een habitat moet worden verstaan, en wordt in artikel 1, onder i), bepaald wanneer er sprake is van een gunstige staat van instandhouding van een soort.

43 Zie bijvoorbeeld het werkdocument van de diensten van de Commissie, „Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)”, SWD(2016) 472 final, Brussel, 16 december 2016, met name punten 5.5, 6.1.1 en 7, en het in voetnoot 16 van deze conclusie vermelde Commissieverslag, in het bijzonder punten 2, 3 en 6.

95. De met het beheer van een SBZ belaste autoriteiten moeten te allen tijde weten of voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen op behoud gerichte maatregelen, dan wel actievere herstelmaatregelen nodig zijn en moeten de instandhoudingsmaatregelen dienovereenkomstig aanpassen. Volgens mij is het zinvol een onderscheid te maken tussen behoud en herstel op het niveau van de instandhoudingsmaatregelen, en niet op het niveau van de instandhoudingsdoelstellingen. Hierdoor kan een onderscheid worden gemaakt tussen de begrippen „instandhoudingsdoelstelling" en „instandhoudingsmaatregel". Instandhoudingsdoelstellingen zijn dan stabiele doelstellingen voor de habitats en soorten in een SBZ, terwijl instandhoudingsmaatregelen een dynamische categorie zijn, die voortdurend aangepast moet worden aan de feitelijke staat van instandhouding van een SBZ. Anders komt het verschil tussen instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen slechts neer op gradaties, waardoor het onnodig wordt beide begrippen te gebruiken.

96. De Duitse praktijk waarbij een beoogde staat van een habitat of een soort wordt voorgeschreven en de autoriteiten worden verplicht deze staat per geval te bereiken door middel van op behoud of herstel gerichte maatregelen, voldoet aan de habitatrichtlijn, en met name aan het in artikel 2, lid 2, genoemde doel om de habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

97. Ik ben dan ook van mening dat de stelling van de Commissie dat Duitsland artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn heeft geschonden door instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen die geen onderscheid maken tussen het behoud en het herstel van de te beschermen rijkdommen in het betrokken gebied, geen hout snijdt omdat de habitatrichtlijn niet eist dat de lidstaten een dergelijk onderscheid maken op het niveau van de instandhoudingsdoelstellingen.

3. Stelling dat instandhoudingsdoelstellingen bindend moeten zijn ten aanzien van derden

98. De Commissie stelt dat er gebieden zijn waarvoor de instandhoudingsdoelstellingen die op het niveau van de beheersplannen worden gespecificeerd, niet bindend zijn ten aanzien van derden.[44]

99. De Commissie is van mening dat de instandhoudingsdoelstellingen op grond van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn moeten worden vastgesteld in handelingen die niet alleen intern bindend zijn voor de bevoegde nationale autoriteiten, maar ook ten aanzien van derden.

100. Duitsland betwist dit standpunt. Volgens deze lidstaat zijn de instandhoudingsdoelstellingen juist vanwege hun aard van „doelstellingen" niet bedoeld om aan derden te worden opgelegd, maar om door de bevoegde autoriteiten te worden uitgevoerd.

101. Deze lidstaat zet niettemin uiteen dat de voor een gebied specifieke instandhoudingsdoelstellingen in een eerste fase worden vastgelegd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarmee de SBZ's worden aangewezen, en dus ontegenzeglijk bindend zijn ten aanzien van derden. Vervolgens worden in een tweede fase de

[44] De Commissie geeft drie voorbeelden in haar schriftelijke opmerkingen voor het Hof: 1) In artikel 4, lid 2, van de Beierse Natura 2000-bepalingen is bepaald dat de beheersplannen geen verplichtingen scheppen voor grondeigenaren en houders van particuliere begrazingsvergunningen, terwijl in het geïntegreerde beheersplan voor het estuarium van de Elbe is bepaald dat het geen rechtstreekse verplichtingen oplegt aan particulieren, 2) de desbetreffende website van de deelstaat Saksen geeft aan dat de bepalingen van de beheersplannen niet bindend zijn voor particulieren en dat de beheersplannen alleen bindend zijn voor de natuurbeschermingsautoriteiten, terwijl de andere autoriteiten ze enkel moeten raadplegen of er enkel rekening mee moeten houden, en 3) in het handboek voor het beheer van gebieden in de deelstaat Brandenburg is bepaald dat de beheersplannen bindend zijn voor de natuurbeschermingsautoriteiten.

instandhoudingsmaatregelen en, in voorkomend geval, de specifiekere instandhoudingsdoelstellingen nader omschreven in het kader van beheers- en ontwikkelingsplannen, die ook indirect bindend zijn ten aanzien van derden.

102. De Commissie betwist het argument van Duitsland niet dat de voor een gebied specifieke instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgelegd in rechtshandelingen die in het algemeen bindend zijn ten aanzien van derden. Zij meent echter dat de meer gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen in de beheersplannen niet juridisch bindend zijn en dat wel zouden moeten zijn.

103. Volgens Duitsland is het mogelijk dat de overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn met het oog op behoud of herstel genomen maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, door derden moeten worden uitgevoerd. In dat geval bevatten de beheers- en ontwikkelingsplannen op zich niet de noodzakelijke regelingen, maar vereisen zij andere instrumenten, zoals het sluiten van overeenkomsten of de vaststelling van aanvullende regelgevende maatregelen. Alleen die overeenkomsten of maatregelen scheppen dan de verplichting voor derden om deze maatregelen uit te voeren.

104. Zoals Duitsland betoogt, zijn de in de beheers- en ontwikkelingsplannen nader gespecificeerde instandhoudingsdoelstellingen niettemin indirect bindend ten aanzien van derden, aangezien ten eerste deze partijen geen plannen, projecten of andere maatregelen kunnen uitvoeren die de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen [45], en ten tweede de grondeigenaren van gebieden in een SBZ de met het oog op behoud of herstel genomen maatregelen moeten gedogen [46].

105. Naar mijn oordeel zijn de instandhoudingsdoelstellingen, juist omdat zij uit hun aard immers „doelstellingen" zijn, bedoeld om verder te worden uitgevoerd, hetgeen door de bevoegde autoriteiten moet worden gewaarborgd. De rechtspraak van het Hof volgens welke de aanwijzing van gebieden bindend moet zijn [47], kan niet worden opgevat als een vereiste dat een dergelijke aanwijzingshandeling aan derden concrete actieve verplichtingen moet opleggen. Zoals Duitsland heeft uitgelegd, beperken de instandhoudingsdoelstellingen evenwel de vrijheid van derden om particuliere handelingen te verrichten die in strijd zijn met deze doelstellingen, en verplichten zij derden actieve maatregelen te gedogen die zijn genomen om deze doelstellingen te bereiken. Zodra de instandhoudingsdoelstellingen door middel van maatregelen ten uitvoer worden gelegd, kunnen deze maatregelen concrete verplichtingen voor derden in het leven roepen (bijvoorbeeld een verbod om bepaalde delen van een bos te betreden), indien dat noodzakelijk is om de doelstelling te bereiken die de gunstige staat van instandhouding weerspiegelt.

106. Ik ben dan ook van mening dat de Commissie niet heeft aangetoond dat Duitsland artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn heeft geschonden door de instandhoudingsdoelstellingen niet in voor derden bindende rechtshandelingen te gieten.

[45] Dit wordt gewaarborgd door § 34 van het Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (wet betreffende natuurbescherming en landschapszorg) van 29 juli 2009 (BGBl. 2009 I, blz. 2542), in de op de onderhavige procedure toepasselijke versie (hierna: „BNatSchG"), waarbij artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in nationaal recht is omgezet.

[46] Dit wordt gewaarborgd door § 65 BNatSchG.

[47] Zie in dat verband arresten van 27 februari 2003, Commissie/België (C-415/01, EU:C:2003:118, punt 22), en 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk (C-535/07, EU:C:2010:602, punten 64 en 65).

107. Gelet op het voorgaande kan de tweede grief van de Commissie, volgens welke Duitsland artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op algemene en voortdurende wijze heeft geschonden door instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen die niet aan de wettelijke vereisten van deze bepaling voldoen, niet slagen. [48]

V. Conclusie

108. Gelet op een en ander en onverminderd het onderzoek van de andere in de onderhavige zaak aangevoerde grieven geef ik het Hof in overweging:

– vast te stellen dat Duitsland de verplichtingen uit hoofde van artikel 4, lid 4, 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 niet is nagekomen omdat het voor 88 van de 4 606 betrokken gebieden geen instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld;

– de tweede grief van de Commissie voor het overige te verwerpen.

[48] Het is niet nodig te onderzoeken of er sprake is van algemene en voortdurende schending, aangezien er in casu geen individuele gevallen van inbreuk zijn vastgesteld. Zie voor het begrip „algemene en voortdurende schending” mijn conclusie in de zaak Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-444/21, EU:C:2023:90, punten 103-107).