Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
T. ĆAPETA
fremsat den 20. april 2023 [1]

Sag C-116/22

Europa-Kommissionen
mod

Forbundsrepublikken Tyskland

»Traktatbrud – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 4, stk. 4 – særlige bevaringsområder – forpligtelse til at fastsætte bevaringsformål«

I. Indledning

1. »Det, vi gør mellem 2020 og 2030 […] bliver afgørende for menneskehedens fremtid på Jorden. Fremtiden er ikke fastlagt. Fremtiden er i vores hænder« [2].

2. Den Europæiske Union deltager i styringen af fremtiden, til dels gennem habitatdirektivet [3].

3. Denne sag er en i rækken af sager, hvorved Europa-Kommissionen håndhæver dette instrument. Den har anlagt traktatbrudssøgsmål mod Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til artikel 258 TEUF med den begrundelse, at Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1.

4. Efter dom af 5. september 2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder) [4], og af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland [5], samt den verserende sag C-444/21, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), hvor jeg for nyligt har fremsat mit forslag til afgørelse [6], er dette nemlig den

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – J. Clay (instruktør), *Breaking Boundaries: The Science of Our Planet*, Netflix Original Documentary (fortalt af D. Attenborough og J. Rockström), 2021.

[3] – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som senest ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13.5.2013 (EUT 2013, L 158, s. 193, herefter »habitatdirektivet«).

[4] – C-290/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:669.

[5] – C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047.

[6] – C-444/21, EU:C:2023:90.

fjerde traktatbrudssag på dette område, der er blevet anlagt ved Domstolen. Desuden verserer der en anden sag af lignende art ved Domstolen [7], og der er iværksat overtrædelsesprocedurer mod flere andre medlemsstater [8].

5. Efter en kort beskrivelse af forløbet af denne traktatbrudssag mod Tyskland (II) vil jeg først redegøre for habitatdirektivet og dets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1 (III). Jeg vil derefter på Domstolens anmodning analysere Kommissionens andet klagepunkt i denne sag, som vedrører tilsidesættelsen af habitatdirektivets direktivs artikel 4, stk. 4, med hensyn til kravene til bevaringsmålsætninger (IV).

II. Den foreliggende sags forløb: den administrative procedure og sagen for Domstolen

6. Denne sag vedrører Tysklands gennemførelse af sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, i det alpine, det atlantiske og det kontinentale biogeografiske område [9].

7. For hver af disse områder vedtog Kommissionen ved beslutninger truffet i 2003 og 2004 en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning på tysk område [10]. Kommissionen ajourførte efterfølgende disse lister, bl.a. ved beslutninger truffet i 2007 og 2008 [11]. Den foreliggende sag omhandler det samlede antal på 4 606 lokaliteter, som er opført i disse kommissionsbeslutninger.

8. I forlængelse af forespørgsler inden for rammerne af en EU-pilotprojektprocedure tilstillede Kommissionen den 27. februar 2015 en åbningsskrivelse til Tyskland i henhold til artikel 258 TEUF, hvori den fremlagde sit synspunkt, at denne medlemsstat ikke havde udpeget en række lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder og ikke havde iværksat de nødvendige bevaringsforanstaltninger i strid med sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1.

9. Den 24. juni 2015 besvarede Tyskland denne åbningsskrivelse og redegjorde for sine fremskridt med hensyn til udpegningen af særlige bevaringsområder og vedtagelsen af bevaringsforanstaltninger. Derudover fremsendte Tyskland den 14. januar 2016, den

[7] – Jf. sag C-85/22, Kommissionen mod Bulgarien, verserende.

[8] – Kommissionen har i sin stævning i den foreliggende sag anført, at der pågår traktatbrudsprocedurer af samme art mod Belgien, Spanien, Italien, Cypern, Letland, Litauen, Polen, Rumænien og Slovakiet.

[9] – De nævnte områder er omfattet af Natura 2000-nettet. Jf. yderligere punkt 21-23 i dette forslag til afgørelse.

[10] – Kommissionens beslutning 2004/69/EF af 22.12.2003 om vedtagelse af liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område (EUT 2004, L 14, s. 21), Kommissionens beslutning 2004/813/EF af 7.12.2004 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til [habitatdirektivet] (EUT 2004, L 387, s. 1) og Kommissionens beslutning 2004/798/EF af 7.12.2004 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biografiske område i henhold til [habitatdirektivet] (EUT 2004, L 382, s. 1). Fristen på seks år for udpegning af disse lokaliteter som særlige bevaringsområder i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, udløb den 22.12.2009 for det alpine biogeografiske område og den 7.12.2010 for det atlantiske og det kontinentale biogeografiske område.

[11] – Kommissionens beslutning 2008/218/EF af 25.01.2008 om vedtagelse af første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område i henhold til [habitatdirektivet] (EUT 2008, L 77, s. 106), Kommissionens beslutning 2008/23/EF af 12.11.2007 om vedtagelse af den første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til [habitatdirektivet] (EUT 2008, L 12, s. 1) og Kommissionens beslutning 2008/25/EF af 13.11.2007 om vedtagelse af første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område i henhold til [habitatdirektivet] (EUT 2008, L 12, s. 383). Fristen på seks år i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, for disse yderligere lokaliteter var den 25.1. 2014 for det alpine biogeografiske område, den 12.11.2013 for det atlantiske biogeografiske område og den 13.11.2013 for det kontinentale biogeografiske område. Hvad angår den første af disse beslutninger udløb fristen på seks år i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, for de yderligere lokaliteter således senest den 25.1.2014.

7. april 2016, den 25. juli 2016, den 23. december 2016, den 27. juli 2017, den 22. december 2017 og den 3. august 2018 syv ajourføringer til Kommissionen om udpegningen af særlige bevaringsområder og vedtagelsen af bevaringsforanstaltninger.

10. Hvad der er vigtigt for dette forslag til afgørelse, er, at Kommissionen den 26. januar 2019 tilsendte Tyskland en supplerende åbningsskrivelse, hvori den gjorde gældende, at denne medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, idet den generelt og vedvarende ikke havde fastsat bevaringsmålsætninger og bevaringsforanstaltninger, der var tilstrækkeligt detaljerede og specifikke for de pågældende lokaliteter.

11. Den 26. april 2019 og den 11. juni 2019 besvarede Tyskland denne supplerende åbningsskrivelse og redegjorde for sine fremskridt med hensyn til udpegningen af særlige bevaringsområder og vedtagelsen af bevaringsmålsætninger. Den bestred Kommissionens opfattelse af habitatdirektivets forpligtelser med hensyn til bevaringsmålsætninger og bevaringsforanstaltninger.

12. Den 13. februar 2020 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Tyskland, idet det var dens opfattelse, at de angivelige tilsidesættelser af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, fortsat forelå. Efter anmodning fra denne medlemsstat forlængede Kommissionen ved skrivelse af 12. marts 2020 fristen for besvarelse af den begrundede udtalelse indtil den 13. juni 2020.

13. Den 12. juni 2020 besvarede Tyskland den begrundede udtalelse. Tyskland redegjorde navnlig for sine fremskridt med hensyn til færdiggørelsen af udpegningen af særlige bevaringsområder og vedtagelsen af bevaringsforanstaltninger. Medlemsstaten fastholdt sin uenighed med Kommissionen med hensyn til habitatdirektivets krav til bevaringsmålsætninger og bevaringsforanstaltninger.

14. Ved stævning indleveret den 18. februar 2022 har Kommissionen anlagt den foreliggende sag ved Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, idet det er dens opfattelse, at Tyskland den 13. juni 2020 stadig ikke opfyldte sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1.

15. Kommissionen har med sit første klagepunkt nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Tyskland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved ikke at udpege et antal lokaliteter på sit område som særlige bevaringsområder (88 ud af de 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning).

16. Kommissionen har med sit andet klagepunkt nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Tyskland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, dels ved ikke at have fastsat bevaringsmålsætninger for 88 ud af de 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning, dels ved generelt og vedvarende at have fastsat utilstrækkeligt specifikke bevaringsmålsætninger for de udpegede særlige bevaringsområder.

17. Kommissionen har med sit tredje klagepunkt nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Tyskland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, dels ved ikke at have fastlagt bevaringsforanstaltninger for 737 ud af de 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning, dels ved generelt og vedvarende at have fastlagt bevaringsforanstaltninger, der ikke opfylder kravene i denne bestemmelse.

18. I svarskriftet, der blev indleveret den 23. maj 2022, har Tyskland nedlagt påstand om frifindelse.

19. Kommissionen og Tyskland har også indleveret en replik og en duplik henholdsvis den 4. juli 2022 og den 16. august 2022.

20. I henhold til artikel 76, stk. 2, i Domstolens procesreglement er der ikke blevet afholdt mundtlig forhandling.

III. Habitatdirektivet og direktivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1

A. Natura 2000 og de tre omhandlede biogeografiske områder

21. Det skal erindres [12], at de særlige bevaringsområder, som er udpeget i medfør af habitatdirektivet [13], sammen med de særligt beskyttede områder, som er udpeget i medfør af fugledirektivet [14], udgør Natura 2000 [15], som er et sammenhængende europæisk økologisk net, der tager sigte på Den Europæiske Unions mest værdifulde og truede levesteders og arters overlevelse på lang sigt.

22. Det alpine, det atlantiske og det kontinentale biogeografiske område, der er omhandlet i den foreliggende sag, er en del af Natura 2000, som er opdelt i fem havområder og ni terrestriske biogeografiske områder [16].

23. Det alpine biogeografiske område, der omtales som »Europas tag«, omfatter fem af de længste og højeste bjergkæder og har en meget rig biodiversitet, idet næsten to tredjedele af planterne på det europæiske kontinent findes der [17]. Det atlantiske biogeografiske område, kendt som »Europas vestlige udkant«, omfatter to af de mest produktive have i verden (Nordsøen og Atlanterhavet) og over halvdelen af EU's kystlinje, som også er rig på levesteder og arter [18]. Det kontinentale biogeografiske område, der kaldes »Europas hjerte«, dækker over en fjerdedel af EU og har en høj grad af biodiversitet, der især er kendt for at huse mange sjældne dyre- og plantearter [19].

[12] – Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 25-28).

[13] – Habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, og sjette og syvende betragtning hertil.

[14] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), der ophævede Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1) (herefter »fugledirektivet«).

[15] – Som et kuriosum stillede Parlamentet i beslutningsprocessen et ændringsforslag om at kalde det »Natura Semper«, hvilket ikke lykkedes. Jf. i denne henseende Europa-Parlamentets førstebehandlingsudtalelse om forslaget til Rådets direktiv om beskyttelse af naturlige og delvis naturlige levesteder samt af vilde dyr og planter, ændringsforslag nr. 13 (EFT 1990, C 324, s. 26).

[16] – Se f.eks. Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, »Naturens tilstand i Den Europæiske Union. Rapport om status og tendenser i 2013-2018 for arter og naturtyper, der er beskyttet af fugledirektivet og habitatdirektivet«, COM(2020) 635 final, Bruxelles, den 15.10.2020 (herefter »Kommissionens rapport«), s. 1.

[17] – Jf. f.eks. Kommissionen, *Natura 2000 in the Alpine Region*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2005, Det Europæiske Miljøagentur, »*Biogeographical regions in Europe: The Alpine region – mountains of Europe*«, 2008, tilgængelig på webstedet: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe

[18] – Jf. f.eks. Kommissionen, *Natura 2000 in the Atlantic Region*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2009.

[19] – Jf. f.eks. Kommissionen, *Natura 2000 in the Continental Region*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2005.

B. Overvejelser vedrørende habitatdirektivets ordning

24. Som jeg nærmere redegjorde for i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder)[20], bidrager medlemsstaterne til Natura 2000 i overensstemmelse med repræsentationen på deres område af de relevante naturtyper og arter, der er opført i bilagene til habitatdirektivet, og som de udpeger som særlige bevaringsområder.

25. Kort sagt fastsættes det i habitatdirektivet, at særlige bevaringsområder oprettes i etaper begyndende med input fra medlemsstaterne, på grundlag af hvilke Kommissionen opstiller listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning ved hjælp af en bindende retsakt. Når denne bindende retsakt træder i kraft, har medlemsstaterne seks år til formelt at udpege disse lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder og til at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger.

26. I henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, skal medlemsstaterne udpege særlige bevaringsområder. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.«

27. Samtidig med at der udpeges et særligt bevaringsområde, skal en medlemsstat også indføre de nødvendige bevaringsforanstaltninger. Dette er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, som har følgende ordlyd:

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

28. Selv om habitatdirektivet fastsætter medlemsstaternes forpligtelser i to særskilte bestemmelser, udgør udpegning af særlige bevaringsområder og iværksættelsen af de nødvendige bevaringsforanstaltninger en udelelig helhed, hvis Natura 2000-målene skal nås. Det skal erindres, at habitatdirektivets mål er at skabe reelle resultater i de udpegede naturområder[21].

29. Hvad angår lokaliteter på tysk område, som er relevante i den foreliggende sag, udløb fristen for opfyldelse af forpligtelserne i henhold til både habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, senest i 2014 (jf. fodnote 11 i dette forslag til afgørelse).

[20] – Jf. C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 29-53.

[21] – Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 9).

30. Hverken habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, eller artikel 6, stk. 1, nævner udtrykkeligt fastsættelsen af bevaringsmålsætninger. Domstolen har imidlertid fastslået, at kravet om at fastsætte bevaringsmålsætninger er et obligatorisk og nødvendigt skridt mellem udpegningen af særlige bevaringsområder som krævet i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og gennemførelsen af bevaringsforanstaltninger som krævet i direktivets artikel 6, stk. 1 [22].

31. I realiteten eksisterede de bevaringsmålsætninger, for hvilke en bestemt lokalitet blev udvalgt til at blive beskyttet som et særligt bevaringsområde, allerede før den formelt blev udpeget, i det mindste til en vis grad. Dette synes at være anerkendt i retspraksis vedrørende habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 [23]. Denne bestemmelse, som er den eneste, der udtrykkeligt nævner bevaringsmålsætninger [24], har til formål at sikre muligheden for at nå målene for det fremtidige særlige bevaringsområde fra det tidspunkt, hvor det opføres på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning, ved at kræve forudgående tilladelse til ethvert projekt, der kan bringe disse mål i fare. Som generaladvokat Kokott har påpeget, »[fastsættes der på] tidspunktet for optagelsen på fællesskabslisten […] ganske vist endnu ikke udtrykkeligt bestemte bevaringsmålsætninger, men disse følger af helheden af de levesteder og arter, for hvilken lokaliteten blev beskyttet […]« [25].

32. Eftersom bevaringsmålsætningerne afspejler grundene til, at den pågældende lokalitet overhovedet skal udpeges som særligt bevaringsområde, har Domstolens praksis logisk set kun krævet, at disse bevaringsmålsætninger udtrykkes på det tidspunkt, hvor et særlige bevaringsområde formelt udpeges. Udtrykket bevaringsmålsætninger er således en del af en sådan formel udpegning af et særligt bevaringsområde. Bevaringsmålsætningerne skal derfor fastsættes inden for den frist på seks år, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4 [26].

33. Det er på denne baggrund, jeg nu vil undersøge det andet klagepunkt, som Kommissionen har gjort gældende i den foreliggende sag.

IV. Det andet klagepunkt om tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4

34. Med det andet klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Tyskland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved ikke at fastsætte bevaringsforanstaltninger for et antal af de omhandlede 4 606 lokaliteter.

35. Kommissionen har i det væsentlige gjort to typer udsagn gældende. For det første har nogle af lokaliteterne (88 ud af de 4 606 lokaliteter) slet ingen bevaringsmålsætninger. For det andet er bevaringsmålsætningerne for mange lokaliteters vedkommende ikke kvantificerede og målelige, de sondrer ikke mellem opretholdelse og genopretning af de beskyttede interesser, der findes på lokaliteten, og de er ikke bindende i forhold til tredjemand. Kommissionen har desuden gjort gældende, at den anden type overtrædelse er af generel og vedvarende karakter.

36. Jeg vil i det følgende behandle disse udsagn hver for sig.

22 – Jf. dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, præmis 52).

23 – Jf. dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 54).

24 – Bevaringsmålsætninger er endvidere nævnt i ottende og tiende betragtning til habitatdirektivet.

25 – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse CFE og Terra wallonne (C-43/18 og C-321/18, EU:C:2019:56, punkt 76).

26 – Jf. dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, præmis 53).

A. Udsagnet om, at Tyskland ikke har fastsat nogen bevaringsmålsætninger for visse lokaliteter

37. Kommissionen har gjort gældende, at der på grundlag af de oplysninger, som Tyskland har fremlagt inden for rammerne af den administrative procedure, er 88 lokaliteter, for hvilke der slet ikke er fastsat bevaringsmålsætninger. Den har påberåbt sig Domstolens praksis, hvorefter der skal fastsættes bevaringsmålsætninger for hvert særligt bevaringsområde.

38. Som svar på dette udsagn har Tyskland gjort gældende, at medlemsstaten mellem datoen for fremsendelsen af den begrundede udtalelse og den 31. marts 2022 fastsatte specifikke bevaringsmålsætninger for disse lokaliteter, bortset fra nogle få lokaliteter, som forventes at blive fjernet fra listen over lokaliteter som led i den næste ajourføring.

39. Som nævnt ovenfor (jf. punkt 30 og 32 i dette forslag til afgørelse) er det obligatorisk at fastsætte bevaringsmålsætninger i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4. Medlemsstaterne skal fastsætte dem for lokaliteter, der er udpeget som særlige bevaringsområder, inden for den seksårsperiode, der er fastsat i denne artikel.

40. Som Kommissionen har anført, har Tyskland ikke bestridt, at medlemsstaten ikke fastsatte bevaringsmålsætninger for i det mindste nogle af de omhandlede lokaliteter før udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 13. juni 2020 (jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse) [27].

41. Under disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at Kommissionens udsagn om, at et antal lokaliteter ikke har bevaringsmålsætninger, skal tages til følge.

B. Udsagnet om, at de af Tyskland fastsatte bevaringsmålsætninger ikke er tilstrækkeligt specifikke, og at denne medlemsstat har begået en generel og vedvarende overtrædelse

42. Kommissionen har på grundlag af de oplysninger, som Tyskland har fremlagt inden for rammerne af den administrative procedure, gjort gældende, at medlemsstaten generelt og vedvarende har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved systematisk at fastsætte bevaringsmålsætninger, som ikke er i overensstemmelse med kravene i denne bestemmelse. For det første er de ikke kvantificerede og målbare. For det andet sondres der ikke mellem opretholdelse og genopretning af de beskyttede interesser, der findes på lokaliteten. For det tredje er de ikke bindende i forhold til tredjemand.

43. Kommissionen har desuden ikke kun gjort gældende, at visse bevaringsmålsætninger ikke er tilstrækkeligt specifikke, men også, at de er repræsentative for et mønster, der har ført til en generel og vedvarende overtrædelse begået af Tyskland.

44. Tyskland har gjort gældende, at medlemsstaten ikke har begået nogen generel og vedvarende overtrædelse af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4. Den har ikke bestridt, at medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte områdespecifikke bevaringsmålsætninger. Tyskland har imidlertid bestridt, at habitatdirektivet kræver, at bevaringsmålsætningerne altid skal være kvantificerbare, og at de skal sondre mellem opretholdelse og genopretning af de beskyttede interesser. Endelig

[27] – Ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen. Jf. f.eks. dom af 11.9.2001, Kommissionen mod Tyskland (C-71/99, EU:C:2001:433, præmis 29), og af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, ikke trykt i Sml., præmis 56).

har Tyskland gjort gældende, at bevaringsmålsætningerne i Tysklands retlige rammer er bindende. Tyskland er af den opfattelse, at Kommissionens synspunkt savner grundlag i habitatdirektivets bestemmelser eller i Domstolens praksis, og at det kan være i strid med direktivets formål.

45. Tvisten mellem parterne vedrørende klagepunktet under denne overskrift er således en tvist om lovgivningen og ikke om de faktiske omstændigheder. Tyskland har ikke bestridt de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har fremlagt. Medlemsstaten har derimod gjort gældende, at disse faktiske omstændigheder ikke udgør en tilsidesættelse af forpligtelsen til at fastsætte tilstrækkeligt klare bevaringsmålsætninger. Tyskland har med andre ord anfægtet Kommissionens opfattelse af, hvad der kræves, for at en bevaringsmålsætning er tilstrækkelig specifikt.

46. Efter min mening følger Kommissionens opfattelse af, at medlemsstaterne altid skal angive bevaringsmålsætninger, der er kvantificerede, og som skelner mellem opretholdelses- og genopretningsmål, ikke af habitatdirektivet. Desuden er Kommissionens standpunkt med hensyn til de bindende virkninger af en udpegning af særligt beskyttede områder ikke holdbar. Såfremt Domstolen tiltræder den fortolkning, jeg foreslår, bør den forkaste Kommissionens udsagn om, at Tyskland generelt og vedvarende har undladt at fastsætte tilstrækkeligt specifikke bevaringsmålsætninger, der opfylder kravene i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4.

1. Udsagnet om, at bevaringsmålsætningerne skal kvantificeres

47. Kommissionen har gjort gældende, at der er mange lokaliteter, som ikke har kvantificerede og målelige elementer[28]. Kommissionen har gjort gældende, at habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, kræver, at bevaringsmålsætningerne skal indeholde elementer, der med tal angiver, hvilket specifikt bidrag den beskyttede lokalitet skal yde for at opnå en gunstig bevaringsstatus på nationalt plan for naturtypen eller arten (såsom en forøgelse af bestanden af visse arter med et bestemt antal nye individer).

48. Kommissionen fortolker Domstolens retspraksis, hvorefter bevaringsmålsætningerne skal være tilstrækkeligt specifikke, således, at de skal kvantificeres [a)]. Kommissionen støtter sig også på habitatdirektivets mål [b)] og ordlyd [c)] og har påberåbt sig eksempler fra andre medlemsstater, der har indført kvantificerede bevaringsmålsætninger [d)].

49. Tyskland har bestridt Kommissionens argumenter. Medlemsstaten har navnlig gjort gældende, at specifikke bevaringsmålsætninger, kvantificerede eller ej, skal kunne kontrolleres. Selv om en rent kvantitativ tilgang er mulig for visse naturtyper og arter, er den ikke hensigtsmæssig som et generelt kriterium. For det første afspejler spørgsmålet om, hvorvidt det foruddefinerede tal nås, ikke bevaringsområdets tilstand. For det andet er en sådan tilgang ikke

[28] – Kommissionen har i sine skriftlige indlæg for Domstolen henvist til to eksempler: 1) Med hensyn til lokaliteter, hvor naturtypen (6510) Høslætenge i lavlandet (Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis) forekommer, har delstaten Bayern fastsat følgende bevaringsmålsætning: »Sikring af en gunstig bevaringstilstand ved opretholdelse eller om nødvendigt genopretning af en gunstig næringsstofbalance for denne type naturtype og forvaltning, der er hensigtsmæssig for den eksisterende lokalitet«, og 2) med hensyn til den tykskallede malermusling (Unio crassus) fastsætter delstaten Baden-Württemberg for en bestemt lokalitet følgende bevaringsmål: »Opretholdelse af vandløb og grøfter, der er rige på strukturer, med en permanent moderat til stærk strømning samt med et sandet til grusagtigt substrat, der er godt forsynet med ilt – Opretholdelse af vandets meget gode tilstand samt kemiske og økologiske potentiale uden skadelig forurening af fine sedimenter eller næringsstoffer – Opretholdelse af kontinuerlige vandløb med tilstrækkeligt store værtsfiskebestande – Opretholdelse af arten, også med henblik på hensigtsmæssig opretholdelse af vandløb«.

egnet til komplekse eller dynamiske bevaringsområder. For det tredje tager den ikke højde for Natura 2000-nettets sammenhængende karakter og eksistensen af økologiske forbindelser inden for dette net [e)].

50. I modsætning til de argumenter, som Kommissionen har gjort gældende, er jeg ikke overbevist om, at bevaringsforanstaltninger ikke er i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, blot fordi de ikke er kvantificerede. Jeg vil behandle Kommissionens og Tysklands argumenter særskilt.

a) Kommissionens argumenter baseret på Domstolens praksis

51. I den retspraksis, som Kommissionen har påberåbt sig, nemlig dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland [29], fastslog Domstolen, at bevaringsmålsætningerne var utilstrækkelige, fordi de var for generelle og upræcise, og at de ikke vedrørte de vigtigste naturtyper og arter, der fandtes på lokaliteten. Det kan ikke udledes af denne dom, at tilstrækkeligt specifik betyder kvantificeres.

52. Retspraksis har således endnu ikke besvaret spørgsmålet om, hvorvidt kravet om, at bevaringsmålsætningerne skal være tilstrækkeligt specifikke, indebærer, at de altid skal kvantificeres. Jeg foreslår, at Domstolen anlægger den fortolkning, at bevaringsmålsætninger ikke altid skal kvantificeres for at være tilstrækkeligt præcise.

53. Det følger af retspraksis, at bevaringsmålsætningerne ikke må være vage. De skal gøre det muligt at kontrollere, om foranstaltninger baseret på disse målsætninger kan opnå den ønskede bevaringsstatus for lokaliteten. Jeg er imidlertid enig med Tyskland i, at spørgsmålet om, hvorvidt tilstrækkelig specificitet nødvendiggør kvantificering, ikke kan afgøres generelt, men snarere afhænger af den pågældende lokalitets omstændigheder. Nogle gange skal bevaringsmålet udtrykkes i tal, men om dette er tilfældet, kan kun afgøres fra sag til sag [30].

54. Det påhviler Kommissionen i det konkrete tilfælde at påvise, at beskyttelsen af naturtyperne og arterne på den pågældende lokalitet kræver, at der fastsættes bevaringsmålsætninger, som kvantificeres.

55. Det foreslåede standpunkt om, at bevaringsmålsætninger ikke nødvendigvis skal kvantificeres, støttes af akademisk litteratur. Det er blevet påpeget, at et af hovedelementerne i bevaringsmålsætningerne er lokaliteternes økologiske betydning, som måles i henhold til kriterierne i habitatdirektivets bilag III, som både er kvalitative og kvantitative [31].

[29] – Jf. dom af 17.12.2020 (C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, navnlig præmis 57-59).

[30] – Kommissionen har anført følgende i sin note om fastsættelse af bevaringsmålsætninger for Natura 2000-lokaliteter, 2012, der er tilgængelig på webstedet: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_DA.pdf, s. 6: »Bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-lokaliteter skal være så tydelige og ligefremme som muligt og give mulighed for at iværksætte operationelle bevaringsforanstaltninger. De skal angives konkret og *om muligt* kunne måles i antal og/eller størrelse« (min fremhævelse). Kommissionen synes derfor ikke selv at mene, at bevaringsmålsætninger altid skal udtrykkes i tal.

[31] – Jf. i denne retning L. Stahl, »The concept of »conservation objectives«in the Habitats Directive: a need for a better definition?«, i C.-H. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne og G. Van Hoorick (red.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, London, 2015, s. 56, på s. 63.

b) Kommissionens argumenter baseret på habitatdirektivets mål

56. Kommissionen har forsvaret sit standpunkt om, at bevaringsmålsætningerne skal kvantificeres under henvisning til habitatdirektivets artikel 1, som definerer den »gunstige bevaringsstatus«, som skal opnås for naturtyperne og arterne.

57. Dette argument er imidlertid ikke overbevisende, eftersom elementerne til vurdering af, hvad der udgør en gunstig bevaringsstatus, er både kvalitative og kvantitative [32].

58. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at medlemsstaterne inden for rammerne af det udvalg, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 20, er blevet enige om at fastsætte kvantificerede referenceværdier, der angiver den tærskel, fra hvilken der opnås en gunstig bevaringsstatus for en naturtype eller art med henblik på deres rapporteringsforpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 17. Kommissionen har på dette grundlag konkluderet, at bevaringsmålsætningerne ligeledes skal kvantificeres i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4.

59. Kommissionen har desuden støttet sig på empirisk dokumentation i den tyske rapport for perioden 2013-2018 i henhold til habitatdirektivets artikel 17, der viser, at ca. 80% af de naturtyper og arter, der er beskyttet i Tyskland, stadig har en ugunstig bevaringsstatus. Kommissionen har gjort gældende, at Tyskland ikke opnåede en gunstig bevaringsstatus på grund af manglen på kvantificerede bevaringsmålsætninger.

60. Tyskland har indledningsvis afvist den forbindelse, som Kommissionen har etableret mellem referenceværdierne og de krav, som bevaringsmålsætningerne skal opfylde i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4. Sådanne referenceværdier er blot et middel til at opfylde rapporteringsforpligtelserne i direktivets artikel 17 og vedrører ikke specifikt situationen i de forskellige særlige bevaringsområder, men hele den pågældende medlemsstats område. Hvis det i en rapport konkluderes, at der endnu ikke er opnået en gunstig bevaringsstatus for visse naturtyper eller arter, kan det ikke heraf udledes, at de bevaringsmålsætninger, der er fastsat for specifikke særlige bevaringsområder, er utilstrækkelige. Det kan kun konkluderes, at disse bevaringsmålsætninger ikke er blevet opfyldt i deres helhed. Tyskland har afvist, at de rapporterede tendenser, selv om de er ugunstige, skyldes manglen på kvantificerede bevaringsmålsætninger.

61. Jeg er enig med Tyskland. Jeg kan ikke se forbindelsen mellem ikke-opfyldte kvantitative tærskler, der er aftalt med henblik på rapportering, og argumentet om, at bevaringsmålsætninger skal kvantificeres.

c) Kommissionens argumenter baseret på habitatdirektivets ordlyd

62. Kommissionen har endvidere påberåbt sig habitatdirektivets artikel 6.

63. Hvad angår argumenterne vedrørende habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, kan jeg ikke se, hvordan fraværet af kvantificerede bevaringsmålsætninger skulle være i strid med kravene om at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger. Som jeg påpegede i mit forslag til afgørelse i

[32] – Jf. habitatdirektivets artikel 1, litra e) og i).

sagen Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder)[33], skal bevaringsforanstaltningerne svare til bevaringsmålsætningerne. Dette indebærer imidlertid ikke, at disse mål altid skal kvantificeres.

64. Kommissionen har ligeledes støttet sine argumenter på habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, idet den har gjort gældende, at kun kvantitativt fastsatte bevaringsmålsætninger kan tjene som kriterium for vurderingen af en plans eller et projekts indvirkning på lokaliteten. Negativ indvirkning på bevaringsmålsætningerne kan kun udelukkes med sikkerhed, hvis de er tilstrækkeligt specificeret af kvantitative elementer. For at underbygge dette har Kommissionen givet et eksempel. Den har forklaret, at en vurdering af den indvirkning, som et foreslået vandkraftværk kan have på en beskyttet fiskeart i et beskyttet område, kun kan give den sikkerhed, der kræves i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, hvis bevaringsmålsætningerne for området indeholder tal for antallet af enheder af disse fiskearter og deres aldersstruktur, som er nødvendige for at fastslå en gunstig bevaringsstatus.

65. I en sag med et lignende scenario udtalte Domstolen sig imidlertid om foreneligheden med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, uden sådanne kvantificerede bevaringsmålsætninger.

66. Den sag, jeg tænker på, er Kommissionen mod Tyskland[34]. I denne sag havde Kommissionen anlagt traktatbrudssøgsmål mod Tyskland bl.a. på grundlag af, at medlemsstaten havde vurderet visse foranstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fejlagtigt. Disse foranstaltninger vedrørte en fisketrappe anlagt i nærheden af kraftværket Moorburg med henblik på at opveje tabet af fisk i forbindelse med driften af kraftværket, der indebar indtag af store mængder vand fra en nærliggende flod. Floden udgjorde en vandrerute for adskillige fiskearter, som var omfattet af en række Natura 2000-områder beliggende op ad floden, hvis bevaringsmålsætninger omfattede disse arter.

67. Domstolen fastslog i sin dom, at fisketrappen havde til formål at muliggøre en forøgelse af bestanden af vandrefisk, idet disse arter gives mulighed for hurtigere at nå frem til deres yngleområder og således måtte forventes at kompensere for tabene ved kraftværket Moorburg, således at bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-områderne, der var placeret oven for dette kraftværk, ikke blev påvirket væsentligt. Domstolen foretog vurderingen uden at basere sig på kvantificerede bevaringsmålsætninger[35].

68. Desuden indeholder retspraksis andre eksempler, der viser, at Domstolen var i stand til at vurdere, om forpligtelserne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, var opfyldt, når der ikke var fastsat kvantificerede bevaringsmålsætninger[36].

[33] – Jf. C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 87.

[34] – Jf. dom af 26.4.2017 (C-142/16, EU:C:2017:301, navnlig præmis 6-9 og 14).

[35] – Domstolen fastslog imidlertid, at konsekvensvurderingen, som blev udført af de tyske myndigheder, ikke indeholdt endelige konstateringer for så vidt angår effektiviteten af fisketrappen, og præciserede blot, at denne effektivitet først vil kunne bekræftes efter flere års overvågning. På tidspunktet for udstedelsen af godkendelsen kunne fiskestien således ikke sammen med andre foranstaltninger uden rimelig tvivl garantere, at kraftværket ikke ville skade lokalitetens integritet. Det følger heraf, at Tyskland ved at tillade opførelsen af dette kraftværk havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Jf. dom af 26.4. 2017, Kommissionen mod Tyskland (C-142/16, EU:C:2017:301, navnlig præmis 36-38 og 45).

[36] – Jf. bl.a. dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 45), hvor Domstolen fastslog, at »formålet om bevaring [svarer] således til opretholdelsen af en gunstig bevaringsstatus for de grundlæggende kendetegn ved lokaliteten, dvs. tilstedeværelsen af kalkstensplateauer«. Jf. endvidere f.eks. dom af 13.12.2007, Kommissionen mod Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 259), af 24.11.2011, Kommissionen mod Spanien (C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 101), af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 22), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 157).

69. Det er derfor min opfattelse, at Kommissionens argumentation baseret på habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke støtter anbringendet om, at bevaringsmålsætninger altid skal kvantificeres.

d) Kommissionens argumenter baseret på eksempler fra andre medlemsstater

70. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at dens insisteren på kvantificering ikke er urimelig, eftersom der er medlemsstater, der fastsætter kvantificerede bevaringsmålsætninger, og har nævnt eksempler fra Belgien, Bulgarien, Litauen og Rumænien [37].

71. Tyskland har heroverfor anført, at de valgte eksempler er anekdotiske og ikke viser en generel tilgang til fastsættelsen af bevaringsmålsætninger. Denne medlemsstat har ligeledes fremhævet, at de pågældende medlemsstater er blandt dem, som Kommissionen har indledt traktatbrudsprocedurer over for om påstået tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1.

72. Efter min opfattelse kan man ikke drage en konklusion om de krav, der stilles i habitatdirektivet, baseret på medlemsstaternes praksis. Kommissionens argumentation er derfor irrelevant.

e) Tysklands argumenter for, hvorfor der ikke kan indføres en kvantitativ tilgang generelt

73. Selv om det er muligt at foretage en kvantitativ fastlæggelse af bevaringsmålsætningerne for visse naturtyper og arter, er denne fastlæggelse ifølge Tyskland ikke egnet som et generelt kriterium. Medlemsstaten har anført tre grunde hertil.

74. For det første kan en rent kvantitativ tilgang, der er baseret på naturtypernes område, ikke afspejle disse områders tilstand. Tyskland har f.eks. forklaret, at en stigning på 10% i det område, der er dækket af naturtype (6510) Høslætenge i lavlandet, som Kommissionen har påberåbt sig, kan vise en forbedring af bevaringstilstanden samtidig med, at de eksisterende områders tilstand kan forringes. Den kvantificerede bevaringsmålsætning viser derfor ikke i sig selv, om lokalitetens gunstige tilstand er opnået.

75. For det andet er en kvantitativ tilgang ikke egnet til komplekse naturtyper eller bevaringsområder af dynamisk karakter (hvor visse elementer af de sammensatte naturtyper eller forskellige naturtyper inden for et bevaringsområde konstant ændrer karakter og interagerer med hinanden). Kvantitative bevaringsmålsætninger kan ikke i tilstrækkelig grad afspejle denne ønskede udvikling og er ikke forenelige med bevaringstilstanden for lokaliteterne som helhed, da denne udvikling og dens indvirkning på bevaringstilstanden ikke kan beregnes, men bør vurderes kvalitativt.

[37] – Kommissionen har i sine skriftlige indlæg for Domstolen gjort følgende eksempler gældende: 1) I Belgien har regionen Flandern fastsat en referenceværdi på yderligere 2 150 ha for naturtypen (1130) Flodmundinger for at opnå en gunstig bevaringsstatus, som omsættes til kvantificerede bevaringsmålsætninger, og på en lokalitet er det for naturtypen (9120) Atlanterhavets bøgeskove på morbund med kristtorn (Ilex sp.) og til tider også Taxus sp. i busklaget (Quercion robori-petraeae eller Ilici-Fagenion), angivet, at der ud over de eksisterende 4 ha af denne naturtype kræves 13 ha. 2) Bulgarien har for en lokalitet fastsat, at den (prioriterede) naturtype (1530) Pannoniske saltstepper og saltenge skal være permanent til stede på lokaliteten på et areal på mindst 29,51 ha. 3) Litauen har for en lokalitet fastsat en kvantificeret bevaringsmålsætning om at genoprette mindst 17,1 ha til en gunstig bevaringsstatus for naturtypen (6450) Nordlige boreale alluviale enge, og har for den (prioriterede) art eremitbillen (Osmoderma eremita) fastsat en bevaringsmålsætning for at sikre den et egnet levested på et område på mindst 0,9 ha. 4) Rumænien har for en lokalitet fastsat en bevaringsmålsætning for naturtypen (3220) Alpine floder og deres urteagtige bredvegetation på mindst 10 ha baseret på den nuværende tilstand på 1 til 2 ha, og har for billearten Morimus Funereus fastsat en målværdi på 10 000-50 000 individer baseret på de nuværende 5 000-10 000 individer og anslår, at der er behov for et habitatområde på 68 800 ha (sammenlignet med de kun 13 765 ha på nuværende tidspunkt) for at nå denne populationsstørrelse.

76. For det tredje kan det forekomme, at kvantitative bevaringsmålsætninger vedrørende individuelle særlige bevaringsområder ikke i overensstemmelse med Natura 2000-nettets sammenhængende karakter og ikke tager hensyn til eksistensen af økologiske forbindelser inden for dette net.

77. Tyskland har givet et eksempel herpå. Oenanthe conioides, den endemiske planteart i Elbens flodmunding – som er et meget dynamisk komplekst levested – er en pionerplante, der koloniserer åbne områder afhængigt af tidevandet. Dette medfører betydelige udsving i bestanden hvad angår artens naturlige udvikling uden at bringe dens bevaringsstatus i fare, således at den manglende opfyldelse af referenceværdierne for lokaliteterne ikke nødvendigvis betyder, at der bør træffes foranstaltninger til fordel for arten. Desuden udgøres denne arts udbredelsesområde af en flerhed af særlige bevaringsområder, som er indbyrdes forbundne, og hvis populationer interagerer. Artens udvikling er dynamisk, ikke kun inden for et særligt bevaringsområde, men også mellem de forskellige særlige bevaringsområder, som denne art er af interesse for. Der findes endvidere store variationer i, hvordan de særlige bevaringsområder kvantitativt bidrager til bevarelsen af arterne som helhed, uden at bevaringsstatussen generelt varierer. Hvert særligt bevaringsområdes bidrag til artens bevarelse kan således kun bestemmes kvalitativt på lang sigt.

78. Efter min opfattelse er Tysklands argumenter overbevisende. Forskelle mellem naturtyper og arter, der er beskyttet af habitatdirektivet, kræver en fleksibel tilgang, og at der i hvert enkelt tilfælde vælges passende bevaringsmålsætninger, der er tilpasset den pågældende lokalitets behov. Bevaringsmålsætningerne skal undertiden kvantificeres, men kan undertiden kun fastsættes kvalitativt. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster Kommissionens standpunkt om, at bevaringsmålsætningerne for hver naturtype og art skal kvantificeres.

79. Sammenfattende er det min opfattelse, at Kommissionens udsagn om, at Tyskland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved at fastsætte bevaringsmålsætninger, der ikke kvantificeres, er ugrundet, fordi habitatdirektivet ikke kræver, at bevaringsmålsætningerne altid skal kvantificeres.

2. Udsagnet om, at bevaringsmålsætninger skal sondre mellem opretholdelse og genopretning af de beskyttede interesser

80. Kommissionen har gjort gældende, at der er mange lokaliteter, for hvilke bevaringsmålsætningerne ikke sondrer mellem opretholdelse og genopretning af de beskyttede interesser, der findes på lokaliteten [38].

81. Efter Kommissionens opfattelse skal bevaringsmålsætningerne for at overholde habitatdirektivet sondre mellem, om de tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter, der er omfattet af et særligt bevaringsområde.

[38] – Kommissionen har i sine skriftlige indlæg for Domstolen givet tre eksempler: 1) For naturtypen (6210) Delvis naturlig tør græslands- og kratvegetation på kalkholdig bund (Festuco-Brometalia) har de bayerske myndigheder fastsat følgende bevaringsmål: »opretholdelse og om nødvendigt genopretning af tørre kalkstensgræsarealer nær naturlige og stort set frie træagtige planter«. 2) I Brandenburg er følgende bevaringsmålsætning fastsat for naturtype (6240) Subpannoniske steppeagtigt græsland: »bevarelse og genopretning af strukturelt og artsrige halvtørre græsarealer og steppegræsarealer«. 3) I Niedersachsen er bevaringsmålsætningerne for naturtypen (91D0) Skovbevoksede tørvemoser med hensyn til en lokalitet fastsat til »opretholdelse og genopretning af en gunstig bevaringsstatus«.

82. Kommissionen har påberåbt sig Domstolens praksis, hvorefter bevaringsmålsætningerne skal være tilstrækkeligt specifikke, og derved konkluderet, at en sådan specificitet gør det nødvendigt at sondre mellem opretholdelse og genopretning. Kommissionen har endvidere påberåbt sig habitatdirektivets ordlyd. Den har i denne forbindelse fremhævet, at en sådan sondring gentages i hele habitatdirektivet og er afgørende for iværksættelsen af de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, skal gennemføres på grundlag af disse mål, og for vurderingen af, om en plan eller et projekt kan påvirke en lokalitet væsentligt i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3. Endelig har Kommissionen påberåbt sig et eksempel fra en anden medlemsstat [39].

83. Ud fra den opfattelse, at der i bevaringsmålsætninger klart skal sondres mellem opretholdelse og genopretning, har Kommissionen konkluderet, at bevaringsmålsætninger, der ikke foretager en sådan sondring, hvilket systematisk er tilfældet i Tyskland, ikke er i overensstemmelse med habitatdirektivet.

84. Tyskland har bestridt Kommissionens opfattelse. Selv om medlemsstaten er enig i, at der bør fastsættes klare og utvetydige bevaringsmålsætninger for hvert særligt bevaringsområde, har den gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt disse mål nås ved opretholdelse eller genopretning af beskyttede interesser, afhænger af det særlige bevaringsområdes faktiske tilstand. Foranstaltninger til opretholdelse eller genopretning skal gennemføres afhængigt af, hvordan en naturtypes eller arts faktiske tilstand udvikler sig i hvert enkelt tilfælde.

85. Efter Tysklands opfattelse er der ingen grund til at sondre mellem opretholdelse og genopretning, når der fastsættes bevaringsmålsætninger, men at der i stedet bør fastsættes et kvalitativt eller kvantitativt mål, således at bevaringsmålsætningen tager sigte på genopretning, så længe dette mål endnu ikke er nået, og på opretholdelse af denne måltilstand, så snart den er nået.

86. Medlemsstaten har endvidere gjort gældende, at hvis der efter Kommissionens opfattelse skal sondres mellem bevaringsmålsætningerne alt efter, om de skal nås ved at opretholde eller genoprette de beskyttede interesser, vil det ved hver ændring af bevaringsgraden i et særligt bevaringsområde være nødvendigt at ændre de tilsvarende bevaringsmålsætninger for hver naturtype og art. Navnlig i dynamiske levesteder som ved Elbens flodmunding, hvor plantearten Oenanthe conioides, som Kommissionen har nævnt, findes, kan det være nødvendigt gentagne gange at tilpasse bevaringsmålsætningerne til ændrede miljøforhold. Dette kan føre til en situation, hvor der i mellemtiden ikke ville blive fastsat bevaringsmålsætninger med henblik på opretholdelse, men kun bevaringsmålsætninger med henblik på genopretning eller omvendt. Kommissionens standpunkt kan derfor føre til huller i beskyttelsesniveauet.

87. Tyskland har endvidere tilbagevist Kommissionens argumentation baseret på habitatdirektivets ordlyd. Navnlig taler den omstændighed, at der er en opdeling mellem opretholdelsesformålet og genopretningsformålet, som gennemsyrer hele direktivets tekst, ikke imod den tyske praksis, eftersom den bindende måltilstand til enhver tid enten skal opretholdes eller genoprettes. Det fremgår endvidere ikke, at opretholdelse og genopretning skal skelnes fra hinanden. En samlet læsning af ottende betragtning og habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, viser, at

[39] – Kommissionen har i sit skriftlige indlæg for Domstolen henvist til et eksempel fra den belgiske region Vallonien, der for naturtype (5110) Stabil tørke- og varmetålende vegetation med Buxus sempervirens på klippeskråninger (Berberidion p.p.) har fastsat som bevaringsmål, at den kun bør »opretholdes«, fordi hverken dens omfang eller kvalitative miljø bør øges, hvorimod 150 ha og den økologiske kvalitet skal »genoprettes« for naturtype (6210) Delvis naturlig tør græslands- og kratvegetation på kalkholdig bund (Festuco-Brometalia).

der kun er ét variabelt kriterium: Målet er generelt set en gunstig bevaringsstatus, og foranstaltninger til opretholdelse eller genopretning er baseret på dynamisk skiftende omstændigheder i hvert enkelt tilfælde.

88. For så vidt angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, er Tyskland enig i, at bevaringsforanstaltninger, der har til formål at bevare den beskyttede interesses tilstand, adskiller sig fra dem, der har til formål at genoprette den. Der kan imidlertid ikke drages nogen konklusioner heraf om de krav, som bevaringsmålsætningerne skal opfylde. Hvad angår argumenter baseret på habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, afhænger spørgsmålet om, hvorvidt en foreslået plan eller et foreslået projekt kan påvirke en lokalitet væsentligt, af de konkrete forhold, der var fremherskende på lokaliteten på tidspunktet for vurderingen, og ikke af det formelle valg, der tidligere er truffet med hensyn til om bevaringsmålsætningerne for lokaliteten skal tage sigte på opretholdelse eller genopretning. Tyskland har i denne forbindelse endvidere gjort gældende, at Domstolen ikke har fastslået, at der er noget galt med et bevaringsmål, der er formuleret uden en sådan sondring [40].

89. Kræver habitatdirektivet, at medlemsstaterne sondrer mellem behovet for at opretholde og behovet for at genoprette, når de formulerer bevaringsmålsætningerne for et særligt bevaringsområde?

90. Til at begynde med vil jeg i lighed med, hvad jeg har nævnt vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt bevaringsmålsætningerne skal kvantificeres (jf. punkt 51 og 52 i dette forslag til afgørelse) påpege, at Domstolens praksis, hvorefter bevaringsmålsætningerne skal være tilstrækkeligt specifikke, ikke har behandlet spørgsmålet om, hvorvidt dette indebærer, at sådanne mål skal sondre mellem opretholdelse og genopretning. Kommissionen kan derfor ikke påberåbe sig denne retspraksis til støtte for sit standpunkt om nødvendigheden af en sådan sondring. Desuden er de argumenter, der er baseret på praksis i en medlemsstat, som allerede forklaret i punkt 72 i dette forslag til afgørelse, irrelevante.

91. Når dette er sagt, vil jeg gerne påpege, at habitatdirektivets overordnede mål, som det fremgår af direktivets artikel 2, stk. 1, er at bevare biodiversiteten. Dette kommer også til udtryk i præamblen:

»[D]a hovedformålet med dette direktiv er at fremme *opretholdelsen* af den biologiske diversitet under hensyntagen til økonomiske, sociale, kulturelle og regionale behov, bidrager det til en bæredygtig udvikling, hvilket er det overordnede mål; for at *opretholde* denne biologiske diversitet *er det i visse tilfælde nødvendigt at opretholde* eller endog *at fremme* udfoldelsen af menneskelige aktiviteter« [41].

92. Bevarelsen af biodiversiteten vil derfor kræve forskellige foranstaltninger, afhængigt af om bevaringsstatussen for visse naturtyper eller arter er gunstig eller ej. Kort sagt er en naturtypes eller arts status gunstig, når den ikke behøver menneskelig handling for at overleve inden for en overskuelig fremtid [42]. Når medlemsstaterne opretter særlige bevaringsområder, skal de være

[40] – Tyskland har i denne henseende henvist til dom af 25.7.2018, Grace og Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, præmis 36), hvor Domstolen fastslog, at »formålet med bevarelsen af det særligt beskyttede område er at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for den blå kærhøg. Det er nærmere bestemt ved at give den beskyttede art en naturtype, som omfatter et fourageringsområde, at det særligt beskyttede område kan opnå dette formål«. Domstolen fastslog i sidste ende, at det foreslåede projekt, der var omhandlet i denne sag, ikke opfyldte kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 (jf. denne doms præmis 42-57).

[41] – Min fremhævelse.

[42] – I denne henseende forklarer habitatdirektivets artikel 1, litra e), hvad der forstås ved en gunstig bevaringsstatus for en naturtype, og direktivets artikel 1, litra i), definerer, hvornår en arts gunstige bevaringsstatus kan antages at foreligge.

tydelige omkring deres formål med hensyn til den mere generelle indsats for at bevare biodiversiteten og om tilstanden (gunstig eller ej) af levesteder og arter, som var årsagen til, at det specifikke område blev udvalgt til at indgå i Natura 2000. Jeg er derfor enig med Tyskland i, at bevaringsmålsætningerne for et særligt bevaringsområde skal give udtryk for mål (kvalitative eller kvantitative), som udtrykker den gunstige bevaringsstatus for de naturtyper og arter, de omfatter.

93. Hvis bevaringsstatussen er gunstig, vil det ofte ikke kræve menneskelig handling at nå disse mål (bortset fra overvågning for at sikre, at den positive tendens fortsætter). Det ser imidlertid ud til, at mange særlige bevaringsområder ikke opnår en gunstig bevaringsstatus med hensyn til de naturtyper og arter, de omfatter[43]. Samtidig kan en gunstig bevaringsstatus ændre sig som følge af en begivenhed (naturlig eller fremprovokeret af mennesker), der forårsager dens forringelse (f.eks. en alvorlig tørke over en længere periode eller et olieudslip i en flod). I et sådant tilfælde kræver det aktive menneskelige foranstaltninger at nå målene. De bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at nå det samme mål, kan således undertiden tage sigte på opretholdelse og andre gange på genopretning. Fastsættelse af mål, som, når de er nået, viser, at bevaringsstatussen er gunstig, gør det muligt at vedtage foranstaltninger, der er nødvendige for at nå disse mål.

94. Hvor målene forbliver de samme (eller måske skal ændres en smule med tiden), skal foranstaltningerne løbende tilpasses og være rettet mod enten opretholdelse eller restaurering. Efter min mening er det, der udtrykkes ved begrebet »bevaringsmålsætninger«, de mål, der skal nås inden for et særligt bevaringsområde. Det er derfor ikke nødvendigt at fastsætte bevaringsmålsætninger i form af opretholdelse eller genopretning.

95. De myndigheder, der er ansvarlige for forvaltningen af et særligt bevaringsområde, skal til enhver tid være opmærksomme på, om opfyldelsen af bevaringsmålsætningerne kræver enten opretholdelse eller mere aktive genopretningsforanstaltninger, og skal tilpasse bevaringsforanstaltningerne i overensstemmelse hermed. Efter min opfattelse er det relevant at sondre mellem opretholdelse og genopretning på niveauet for bevaringsforanstaltninger og ikke på niveauet for bevaringsmålsætninger. En sådan forståelse gør det muligt at sondre mellem begreberne bevaringsmålsætninger og bevaringsforanstaltninger. Bevaringsmålsætninger er efter en sådan opfattelse stabile mål, der fastsættes for naturtyperne og arterne i et særligt bevaringsområde, og bevaringsforanstaltninger er en dynamisk kategori, som konstant skal justeres afhængigt af et særligt bevaringsområdes faktiske bevaringsstatus. I modsat fald bliver forskellen mellem bevaringsmålsætninger og bevaringsforanstaltninger kun marginal, hvilket gør brugen af de to begreber unødvendig.

96. Den tyske praksis, som foreskriver en naturtypes eller en arts måltilstand og forpligter myndighederne til at nå frem til denne tilstand i hvert enkelt tilfælde ved hjælp af opretholdelses- eller genopretningsforanstaltninger, opfylder habitatdirektivet og navnlig det i artikel 2, stk. 2, fastsatte mål om at sikre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter.

[43] – Jf. f.eks. arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med titlen »Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)«, SWD(2016) 472 final, Bruxelles, 16.12.2016, navnlig punkt 5.5, 6.1.1 og 7, og Kommissionens rapport, nævnt i fodnote 16 i dette forslag til afgørelse, navnlig punkt 2, 3 og 6.

97. Sammenfattende er det min opfattelse, at Kommissionens udsagn om, at Tyskland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved at fastsætte bevaringsmålsætninger, der ikke sondrer mellem opretholdelse og genopretning af beskyttede interesser i området, er ugrundet, fordi habitatdirektivet ikke kræver, at medlemsstaterne foretager en sådan sondring med hensyn til bevaringsmålsætninger.

3. Udsagnet om, at bevaringsmålsætninger skal være bindende i forhold til tredjemand

98. Kommissionen har gjort gældende, at der er lokaliteter, for hvilke de bevaringsmålsætninger, der er fastsat i forvaltningsplanerne, ikke er bindende i forhold til tredjemand [44].

99. Kommissionen er af den opfattelse, at habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, kræver, at bevaringsmålsætningerne fastsættes i retsakter, der er bindende ikke blot internt for de kompetente nationale myndigheder, men også for tredjemand.

100. Tyskland har bestridt dette standpunkt. Ifølge Tyskland har bevaringsmålsætninger i kraft af selve deres karakter af »mål« ikke til formål at blive pålagt tredjemand, men at blive gennemført af de kompetente myndigheder.

101. Medlemsstaten har imidlertid forklaret, at de områdespecifikke bevaringsmålsætninger som et første skridt er fastsat i love eller administrative bestemmelser, hvorved de særlige bevaringsområder er udpeget, og dermed ubestrideligt er bindende i forhold til tredjemand. Dernæst fastlægges bevaringsforanstaltningerne og om nødvendigt mere specifikke bevaringsmålsætninger mere detaljeret inden for rammerne af forvaltnings- og udviklingsplanerne, som også er indirekte bindende i forhold til tredjemand.

102. Kommissionen har ikke bestridt Tysklands argumenter om, at bevaringsmålsætningerne på lokalitetsniveau er fastsat i retsakter, der generelt er bindende over for tredjemand. Kommissionen mener imidlertid, at de mere udførlige bevaringsmålsætninger i forvaltningsplanerne ikke er, men bør være, juridisk bindende.

103. Ifølge Tyskland kan det være nødvendigt, at tredjemand gennemfører de vedligeholdelses- eller genopretningsforanstaltninger, der er udviklet i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, som nødvendige for at nå bevaringsmålsætningerne. I så fald indeholder forvaltnings- og udviklingsplanerne ikke i sig selv de nødvendige ordninger, men kræver andre instrumenter, f.eks. indgåelse af kontrakter eller vedtagelse af yderligere lovgivningsmæssige foranstaltninger. Det er kun disse kontrakter eller yderligere bestemmelser der i så fald skaber en forpligtelse for de kontraherende tredjeparter til at gennemføre disse foranstaltninger.

104. Som Tyskland har gjort gældende, er de bevaringsmålsætninger, der er præciseret mere detaljeret i forvaltnings- og udviklingsplanerne, imidlertid indirekte bindende i forhold til tredjemand, idet disse parter for det første ikke kan gennemføre planer, projekter eller andre

[44] – Kommissionen har i sine skriftlige indlæg for Domstolen givet tre eksempler: 1) Artikel 4, stk. 2, i Bayerns Natura 2000-bekendtgørelse bestemmer, at forvaltningsplaner ikke skaber forpligtelser for jordejere og private indehavere af græsningstilladelser, og den integrerede forvaltningsplan for Elbens flodmunding præciserer, at den ikke pålægger enkeltpersoner nogen direkte forpligtelser. 2) Det fremgår af delstaten Sachsens relevante websted, at bestemmelserne i forvaltningsplanerne ikke er bindende for enkeltpersoner, og at forvaltningsplanerne kun er bindende for naturbeskyttelsesmyndighederne, mens de i forhold til andre myndigheder kun skal konsulteres eller tages i betragtning. 3) I håndbogen for områdeforvaltningsplanlægning i delstaten Brandenburg hedder det, at forvaltningsplaner er bindende for naturbeskyttelsesmyndighederne.

foranstaltninger, der kan bringe bevaringsmålsætningerne i fare [45], og for det andet skal jordejerne af områder i et særligt bevaringsområde tolerere vedligeholdelses- og genopretningsforanstaltninger [46].

105. Efter min opfattelse er bevaringsmålsætninger, netop i kraft af deres karakter som »mål«, udformet med henblik på at blive gennemført yderligere, hvilket skal sikres af de kompetente myndigheder. Domstolens praksis, hvorefter udpegningen af lokaliteter skal være bindende [47], kan ikke forstås som et krav om, at en sådan udpegning skal pålægge tredjemand konkrete aktive forpligtelser. Som Tyskland har forklaret, begrænser bevaringsmålsætningerne imidlertid tredjemands frihed til at foretage private handlinger, der er i strid med disse mål, og pålægger tredjemand at tolerere aktive foranstaltninger, der træffes med henblik på at opfylde disse mål. Når bevaringsmålsætningerne gennemføres ved hjælp af foranstaltninger, kan disse foranstaltninger skabe konkrete forpligtelser for tredjeparter (f.eks. forbud mod at betræde visse dele af en skov), hvis dette er nødvendigt for at nå det mål, der afspejler den gunstige bevaringsstatus.

106. Alt i alt er det min opfattelse, at Kommissionen ikke har godtgjort, at Tyskland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved ikke at fastsætte bevaringsmålsætninger i retsakter, der er bindende over for tredjemand.

107. På baggrund af ovenstående betragtninger kan Kommissionens andet klagepunkt om, at Tyskland generelt og vedvarende har tilsidesat habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved at fastsætte bevaringsmålsætninger, der ikke opfylder de retlige krav i denne bestemmelse, ikke tages til følge [48].

V. Forslag til afgørelse

108. På baggrund af ovenstående betragtninger og uden at foregribe undersøgelsen af de øvrige klagepunkter, der er rejst i den foreliggende sag, foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»– Det fastslås, at Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter ved ikke at fastsætte bevaringsmålsætninger for 88 af de 4 606 omhandlede lokaliteter.

– I øvrigt forkastes Kommissionens andet klagepunkt.«

[45] – Dette er sikret ved § 34 i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (lov om naturbeskyttelse og landskabsforvaltning (forbundslov om naturbeskyttelse)) af 29.7.2009 (BGBl. 2009 I, s. 2542) i den affattelse, der finder anvendelse i den foreliggende sag (herefter »BNatSchG«), som gennemfører habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i national ret.

[46] – Dette er sikret ved BNatSchG's § 65.

[47] – Jf. i denne henseende dom af 27.2.2003, Kommissionen mod Belgien (C-415/01, EU:C:2003:118, præmis 22), og af 14.10.2010, Kommissionen mod Østrig (C-535/07, EU:C:2010:602, præmis 64 og 65).

[48] – Det er ufornødent at undersøge, om tilsidesættelsen er af generel og vedvarende karakter, da de enkelte tilfælde af tilsidesættelse ikke er blevet godtgjort i den foreliggende sag. Jf. med hensyn til begrebet en generel og vedvarende tilsidesættelse mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 103-107).