

## MRF 2023.195

EU-Domstolens dom af 21. september 2023, 2. afd., sag C-116/22, Kommissionen mod Tyskland

**Habitatdirektivets art. 6(1) om positive bevaringsforanstaltninger kræver detaljerede og præcise foranstaltninger for hvert enkelt Natura 2000-område, men kræver ikke kvantificerede bevaringsmål. Tyskland dømt for at overtræde art. 4(4) ved ikke at udpege 88 lokaliteter og for overtrædelse af art. 6(1) ved ikke at vedtage nødvendige bevaringsforanstaltninger for 737 af de 4.606 Natura 2000-områder i Tyskland.**

Efter habitatdirektivets art. 4(4) skal hver medlemsstat senest seks år efter, at Kommissionen i henhold til art. 4(3) har udlagt Natura 2000-områder på den pågældende medlemsstats område, vedtage en formel udpegning af områderne. Det følger videre af habitatdirektivets art. 6(1), at for hver af Natura 2000-områderne skal medlemsstaterne iværksætte nødvendige bevaringsforanstaltninger. I 2004 vedtog Kommissionen ved beslutning 2004/69 og beslutning 2004/798 en liste over lokaliteter, der i Tyskland skulle udlægges som Natura 2000-områder. Listen blev revideret tre gange i 2008 og 2009 og omfattede 4.606 lokaliteter. Da Kommissionen fandt, at Tyskland ikke opfyldte sine forpligtelser efter direktivet, indledte Kommissionen i 2015 traktatbrudsprocedure. Dette endte med et traktatbrudssøgsmål, hvor Kommissionen nedlagde påstand om, (1) at Tyskland havde tilsidesat habitatdirektivets art. 4(4) ved ikke at udpege 88 lokaliteter som Natura 2000-områder, uanset at disse lokaliteter fremgik af Kommissionens beslutning, og ved ikke at have vedtaget detaljerede bevaringsmålsætninger for de 88 lokaliteter, og (2) at Tyskland havde tilsidesat habitatdirektivets art. 6(1) ved ikke at have vedtaget de nødvendige bevaringsforanstaltninger for 737 af Natura 2000-områderne i Tyskland. Det var i sagen ubestridt, at Tyskland ikke

inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse havde vedtaget bevaringsmålsætninger for de 88 lokaliteter, og at der ikke var vedtaget bevaringsforanstaltninger for 737 lokaliteter, hvorfor Tyskland blev dømt for disse forhold. I forhold til kravene til indholdet af de nødvendige bevaringsforanstaltninger gjorde Kommissionen bl.a. gældende, at Tyskland ikke havde vedtaget kvantificerede bevaringsmålsætninger for hver af Natura 2000-områderne i forhold til de forskellige arter på udpegningsgrundlaget, og at det derfor ikke var muligt at vurdere, om påvirkningen af de enkelte Natura 2000-områder havde virkning på Natura 2000 som et samlet europæisk netværk. EU-Domstolen gav Kommissionen medhold i, at bevaringsmålsætningerne for de enkelte Natura 2000-områder skal være specifikke og præcise, men afviste, at dette gav grundlag for at kræve kvantificerede målsætninger (præmis 117). Selv om prioriteringen skal fremgå af bevaringsmålsætningen for de enkelte Natura 2000-områder, er der ikke pligt til i bevaringsmålsætningerne at sondre mellem opretholdelse og genopretning af de beskyttede arter og naturtyper (præmis 128-130). Tilsvarende afviste EU-Domstolen Kommissionens indsigelse om, at bevaringsmålsætningerne skal være direkte bindende over for tredjeparter (præmis 135).

**Kommentar:** Dommen må på linje med sag C-441/21 (MRF 2023.98) tages som udtryk for, at Kommissionen med flere traktatbrudssager vil fastlægge de nærmere krav til indholdet af de nødvendige bevaringsforanstaltninger, som medlemsstaterne skal fastsætte for Natura 2000-områder efter habitatdirektivets art. 6(1). I forhold til miljømålslovens regler må dommen tages som udtryk for, at det er tilstrækkeligt, at det alene er myndighederne, der er direkte retligt forpligtet af bevaringsmålsætningerne. Domstolens afvisning af, at bevaringsmålsætningerne skal kvantificeres, er velbegrunder, men kravene om prioritering og kravet om præcise bevaringsmålsætninger bør give anledning til overvejelser i Miljøministeriet, da der kan stilles spørgsmål ved, om de statslige Natura 2000-planer opfylder de krav til præcise foranstaltninger, som kræves efter dommen.

---



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

21. september 2023\*

## Indhold

I.	Retsforskrifter .....	3
A.	EU-retten .....	3
B.	Tysk ret .....	6
II.	Den administrative procedure .....	7
III.	Om søgsmålet .....	8
A.	Det første klagepunkt vedrørende den manglende udpegning af særlige bevaringsområder.	8
1.	Parternes argumentation .....	8
2.	Domstolens bemærkninger .....	9
B.	Det andet klagepunkt vedrørende den manglende fastsættelse af bevaringsmålsætninger ..	11
1.	Parternes argumentation .....	11
2.	Domstolens bemærkninger .....	20
a)	Argumentet om den manglende vedtagelse af detaljerede bevaringsmålsætninger for 88 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning ..	20
b)	Argumentet om den generelle og strukturelle praksis med at fastsætte bevaringsmålsætningerne på en måde, der er i strid med kravene i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4. ....	20
C.	Det tredje klagepunkt vedrørende den manglende fastsættelse af de nødvendige bevaringsforanstaltninger .....	24
1.	Parternes argumentation .....	24
2.	Domstolens bemærkninger .....	25

\* Processprog: tysk.

Sagsomkostninger ..... 26

»Traktatbrud – miljø – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1 – manglende udpegning af særlige bevaringsområder – manglende fastsættelse af bevaringsmålsætninger – manglende eller utilstrækkelige bevaringsforanstaltninger – administrativ praksis«

I sag C-116/22,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 18. februar 2022,

**Europa-Kommissionen** ved C. Hermes og M. Noll-Ehlers, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Forbundsrepublikken Tyskland** ved J. Möller og A. Hoesch, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne M.L. Arastey Sahún (refererende dommer), F. Biltgen, N. Wahl og J. Passer,

generaladvokat: T. Čapeta,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. april 2023,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken 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 (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013 (EUT 2013, L 158, s. 193) (herefter »habitatdirektivet«), ved ikke som særlige bevaringsområder at udpege 88 lokaliteter blandt de 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning, som er beliggende i de alpine, kontinentale og atlantiske biogeografiske områder, og som er opført på de lister, der er opstillet i Kommissionens beslutning 2004/69/EF af

22. december 2003 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2004, L 14, s. 21), i Kommissionens beslutning 2004/798/EF af 7. december 2004 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2004, L 382, s. 1) og i Kommissionens beslutning 2004/813/EF af 7. december 2004 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2004, L 387, s. 1), som ajourført ved henholdsvis Kommissionens beslutning 2008/218/EF af 25. januar 2008 om vedtagelse af første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2008, L 77, s. 106), Kommissionens beslutning 2008/25/EF af 13. november 2007 om vedtagelse af første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2008, L 12, s. 383) og Kommissionens beslutning 2008/23/EF af 12. november 2007 om vedtagelse af den første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2008, L 12, s. 1) (herefter »de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning«)

- habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, da denne medlemsstat for 88 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning ikke har fastsat nogen form for bevaringsmålsætninger, og da den i øvrigt forfølger en generel og strukturel praksis for fastsættelsen af bevaringsmålsætninger, der ikke opfylder de retlige krav i denne bestemmelse
- habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, da denne medlemsstat for 737 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning ikke har fastsat nogen form for bevaringsforanstaltninger, og da den i øvrigt forfølger en generel og strukturel praksis for fastsættelsen af bevaringsforanstaltninger, der ikke opfylder de retlige krav i denne bestemmelse.

## I. Retsforskrifter

### A. EU-retten

2 Tredje, ottende og tiende betragtning til habitatdirektivet har følgende ordlyd:

»[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;

[...]

de foranstaltninger, der er nødvendige som følge af bevaringsmålsætningen, bør iværksættes i hvert af de udpegede områder;

[...]

alle planer eller projekter, der kan påvirke bevaringsmålsætningen for en sådan lokalitet væsentligt, som er udpeget eller i fremtiden vil blive det, må tages op til passende vurdering.«

3 Dette direktivs artikel 1 er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

l) *særligt bevaringsområde*: et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget

[...]«

4 Det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

»1. Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af [Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1)].

2. Hver medlemsstat bidrager til oprettelsen af Natura 2000 i forhold til andelen af naturtyperne og levestederne for arterne efter stk. 1, der er repræsenteret på dens område. I overensstemmelse med artikel 4 udpeger hver stat med henblik herpå lokaliteter som særlige bevaringsområder under hensyn til målene i stk. 1.«

5 Samme direktivs artikel 4 bestemmer følgende:

»1. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. For dyrearter, der lever inden for store områder, svarer disse lokaliteter til steder inden for disse arters naturlige udbredelsesområde, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion. For akvatiske arter, som lever inden for store områder, foreslås disse lokaliteter kun, hvis det er muligt klart at udpege et område, som frembyder de fysiske og biologiske elementer, der er afgørende for arternes liv og reproduktion. Medlemsstaterne foreslår eventuelt tilpasning af denne liste på baggrund af resultaterne af overvågningen efter artikel 11.

Listen sendes til Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet. Disse oplysninger skal omfatte et kort over lokaliteten, dens navn, beliggenhed og udstrækning samt data fremkommet ved anvendelse af de særlige kriterier i bilag III (etape 1) og indgives på en formular udarbejdet af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

2. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 2) og for hver af de ni biogeografiske områder, der er nævnt i artikel 1, litra c), nr. iii), og for hele det område, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, opstiller

Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning, hvoraf det fremgår, på hvilke lokaliteter der findes en eller flere prioriterede naturtyper, eller hvor der lever en eller flere prioriterede arter.

De medlemsstater, hvis lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper og en eller flere prioriterede arter i udstrækning udgør mere end 5% af deres område, kan i forståelse med Kommissionen anmode om, at kriterierne i bilag III (etape 2) anvendes mere smidigt ved udvælgelse af alle lokaliteter af fællesskabsbetydning på deres område.

Den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning, og som viser lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper eller en eller flere prioriterede arter, vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

3. Den i stk. 2 nævnte liste opstilles inden seks år efter direktivets meddelelse.

4. 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.

5. Så snart en lokalitet er opført på listen i stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4.«

6 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

»1. 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.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.«

## B. Tysk ret

- 7 § 22 i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje) af 29. juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2542, herefter »forbundsnaturbeskyttelsesloven«) bestemmer følgende:

»(1) Beskyttelse af dele af naturen og landskabet sker ved erklæring. Erklæringen fastlægger genstanden for beskyttelsen, beskyttelsesformålet, de forpligtelser og forbud, der er nødvendige for at nå dette beskyttelsesmål, samt om nødvendigt vedligeholdelses-, udviklings- og genopretningsforanstaltninger eller indeholder de nødvendige tilladelser med henblik herpå. Bevaringsområderne kan inddeles i områder, som nyder gradvis beskyttelse i forhold til det beskyttelsesformål, der forfølges; disse områder kan også omfatte det miljø, der er nødvendigt af hensyn til beskyttelsen.

(2) Medmindre andet er fastsat i stk. 2a og 2b, regulerer delstatens lovgivning form og fremgangsmåde for beskyttelsen, hensyntagen til formelle og proceduremæssige fejl og muligheden for at afhjælpe disse samt opretholdelsen af eksisterende erklæringer vedrørende den beskyttede del af naturen og landskabet. Beskyttelsen kan også ske på tværs af regioner.

[...]«

- 8 Denne lovs § 33 fastsætter følgende:

»(1) Alle ændringer og forstyrrelser, der kan medføre en væsentlig forringelse af en Natura 2000-lokalitet i forhold til de elementer ved lokaliteten, der er væsentlige for bevarings- eller beskyttelsesmålsætningerne, er forbudt. Den kompetente myndighed for naturbeskyttelse og landskabspleje kan på de i § 34, stk. 3-5, fastsatte betingelser dispensere fra forbuddet i første punktum og fra forbuddene i § 32, stk. 3.

(1a) På Natura 2000-lokaliteter er det forbudt at opføre anlæg med følgende formål:

1. til brydning under hydraulisk tryk af skiferholdige, lerholdige eller mergelholdige klipper eller klipper med kulaflejringer med henblik på prospektering efter eller udvinding af naturgas
2. til underjordisk oplagring af vand fra aflejringer, der er omfattet af de i nr. 1 omhandlede foranstaltninger.

§ 34 finder ikke anvendelse i denne forbindelse.

[...]«

- 9 Den nævnte lovs § 34 fastsætter følgende:

»(1) Før et projekt godkendes eller iværksættes, bør der foretages en vurdering af dets indvirkninger på bevaringsmålsætningerne for en Natura 2000-lokalitet, når dette projekt i sig selv eller sammen med andre planer og projekter kan påvirke lokaliteten væsentligt og ikke direkte tjener til lokalitetens forvaltning. [...]

(2) Hvis det fremgår af vurderingen af indvirkningerne, at projektet kan være til alvorlig skade for denne lokalitet i forhold til de elementer ved lokaliteten, der er væsentlige for bevarings- eller beskyttelsesmålsætningerne, forbydes projektet.

(3) Uanset stk. 2 kan et sådant projekt kun godkendes eller iværksættes

1. hvis det er bydende nødvendigt af hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, og

2. hvis der ikke findes noget andet rimeligt alternativ, der gør det muligt at nå det med projektet tilsigtede resultat på en anden lokalitet ved ikke at forårsage nogen skade eller ved at forårsage mindre væsentlige skader.

[...]

10 Samme lovs § 65, stk. 1, er affattet således:

»Ejere og andre indehavere af en brugsret til faste ejendomme skal tåle de foranstaltninger til naturbeskyttelse og landskabspleje, som er baseret på bestemmelserne i denne lov, på retlige forskrifter, der er vedtaget eller finder anvendelse på grundlag af denne lov, eller på delstaternes naturbeskyttelseslovgivning, for så vidt som brugsretten til den faste ejendom ikke lider urimelig skade. Dette berører ikke de strengere regler, der er fastsat på delstatsplan.«

## II. Den administrative procedure

- 11 Ved beslutning 2004/69, beslutning 2004/798 og beslutning 2004/813 opstillede Kommissionen en række lister over lokaliteter af fællesskabsbetydning beliggende i henholdsvis de alpine, kontinentale og atlantiske biogeografiske områder. Disse lister blev ajourført henholdsvis ved beslutning 2008/218, beslutning 2008/25 og beslutning 2008/23.
- 12 Fristen på seks år til at udpege disse lokaliteter som særlige bevaringsområder, jf. habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, udløb senest den 25. januar 2014.
- 13 Ved skrivelser af 13. juni 2012 og 17. februar 2014 anmodede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland om oplysninger om status for udpegningen af de særlige bevaringsområder i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og om vedtagelsen af de nødvendige bevaringsforanstaltninger i henhold til dette direktivs artikel 6.
- 14 Henset til Forbundsrepublikken Tysklands svar af 26. juni 2014 vurderede Kommissionen, at denne medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de i foregående præmis anførte bestemmelser, og den 27. februar 2015 sendte den en åbningsskrivelse til denne medlemsstat.
- 15 Den 26. januar 2019 tilstillede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en supplerende åbningsskrivelse.
- 16 Efter at have gennemgået det svar, som denne medlemsstat fremsendte ved skrivelser af 26. april og 11. juni 2019, fremsatte Kommissionen den 13. februar 2020 en begrundet udtalelse i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, hvori den foreholdt denne medlemsstat, at den bl.a. havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6,



- for så vidt som den ikke havde udpeget 129 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder, og
  - for så vidt som den ikke generelt og strukturelt havde fastsat tilstrækkeligt detaljerede bevaringsmålsætninger og bevaringsforanstaltninger specifikt for de pågældende og nødvendige lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 17 Efter anmodning fra Forbundsrepublikken Tyskland forlængede Kommissionen ved skrivelse af 12. marts 2020 fristen for besvarelse af den begrundede udtalelse indtil den 13. juni 2020.
- 18 Ved skrivelse af 12. juni 2020 meddelte Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen, at alle de særlige bevaringsområder, bortset fra dem, der var beliggende i delstaten Niedersachsen, var udpeget, at proceduren ville blive afsluttet inden udgangen af 2022 for så vidt angik de 88 manglende lokaliteter i denne delstat, og at de manglende bevaringsforanstaltninger for 737 lokaliteter ville blive færdiggjort indtil 2023. Hvad angik de retlige krav vedrørende bevaringsmålsætninger og bevarelsesforanstaltninger bekræftede denne medlemsstat, at den var uenig i Kommissionens vurdering.
- 19 Kommissionen har den 18. februar 2022 anlagt nærværende søgsmål, idet den er af den opfattelse, at Forbundsrepublikken Tyskland således ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at opfylde sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1.

### III. Om søgsmålet

- 20 Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremsat tre klagepunkter, hvoraf de to første vedrører en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og det tredje vedrører en tilsidesættelse af dette direktivs artikel 6, stk. 1. Den har for det første gjort gældende, at 88 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning ikke er blevet udpeget som særlige bevaringsområder, for det andet at der ikke er blevet fastsat bevaringsmålsætninger for de nævnte 88 lokaliteter, og at Forbundsrepublikken Tyskland i forhold til fastsættelse af bevaringsmålsætninger følger en generel og strukturel praksis, der ikke opfylder kravene i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og for det tredje dels at der ikke er blevet fastsat tilstrækkelige bevaringsforanstaltninger for 737 lokaliteter blandt de omhandlede 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning, dels at Forbundsrepublikken Tyskland i forhold til fastsættelse af bevaringsforanstaltninger følger en generel og strukturel praksis, der ikke opfylder kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.
- 21 Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om frifindelse.

#### *A. Det første klagepunkt vedrørende den manglende udpegning af særlige bevaringsområder*

##### *1. Parternes argumentation*

- 22 Kommissionen har med sit første klagepunkt foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, idet den har undladt at udpege 88 af de omhandlede 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder i delstaten Niedersachsen.

- 23 Kommissionen er af den opfattelse, at Domstolens praksis, navnlig dom af 27. februar 2003, Kommissionen mod Belgien (C-415/01, EU:C:2003:118, præmis 22 og 23), og af 14. oktober 2010, Kommissionen mod Østrig (C-535/07, EU:C:2010:602, præmis 64), som angik de særligt beskyttede områder, der er omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013 (EUT 2013, L 158, s. 193) (herefter »fugledirektivet«), kan anvendes på den foreliggende sag, henset til de bevaringsmålsætninger, der er fastsat i habitatdirektivet og fugledirektivet. I henhold til denne retspraksis skal de særlige beskyttelsesområder udpeges ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet.
- 24 Forbundsrepublikken Tyskland har i svarskriftet gjort gældende, at den mellem Kommissionens fremsendelse af den begrundede udtalelse og den 31. marts 2022 udpegede de sidste omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder. Kun fem af disse lokaliteter er stadig ikke udpeget som særlige bevaringsområder og bør fjernes fra lokalitetslisterne i forbindelse med de kommende ajourføringer af disse lister i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 4, stk. 2.
- 25 Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere anført, at forbundsnaturbeskyttelseslovens § 33 i alle de affattelser, der har været gældende siden den 4. april 2002, har fastsat en lovbestemt beskyttelse af alle de lokaliteter af fællesskabsbetydning, som er anmeldt til Kommissionen og opført på en liste i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 2, inden de konkret udpeges som særlige bevaringsområder. Denne medlemsstat har gjort gældende, at det på de 88 lokaliteter, som Kommissionen har nævnt som ikke værende udpeget som særlige bevaringsområder, i henhold til den nævnte § 33 følgelig var forbudt at foretage nogen form for ændring og nogen form for forstyrrelse, der kunne medføre en betydelig forringelse af disse lokaliteter, og at der i overensstemmelse med den nævnte lovs § 34 skulle foretages en undersøgelse af planer eller projekter som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, med hensyn til deres indvirkning på miljøet.

## *2. Domstolens bemærkninger*

- 26 Indledningsvis skal det bemærkes, at habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, pålægger medlemsstaterne at bidrage til oprettelsen af Natura 2000-nettet i forhold til andelen af de naturtyper, der er opført i bilag I til dette direktiv, og de levesteder for arterne, der er opført i bilag II til direktivet, som er repræsenteret på deres respektive områder, og i overensstemmelse med samme direktivs artikel 4, ved afslutningen af den i direktivet fastsatte procedure, at udpege lokaliteter som særlige bevaringsområder.
- 27 Proceduren for udpegning af lokaliteter som særlige bevaringsområder som fastsat i habitatdirektivets artikel 4 forløber i fire etaper. I henhold til artikel 4, stk. 1, foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter og oplyser, hvilke naturtyper og hvilke naturligt hjemmehørende arter der findes på lokaliteten, og denne liste sendes til Kommissionen (første etape). I overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning (anden etape). På grundlag af dette udkast vedtager Kommissionen listen over udpegede lokaliteter (tredje etape). I henhold til artikel 4, stk. 4, udpeger den pågældende medlemsstat, når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt, hurtigst muligt og inden for højst seks år denne lokalitet som særligt bevaringsområde, idet prioriteringen fastsættes i lyset af

lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype eller en art og for sammenhængen i Natura 2000 (fjerde etape) (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

- 28 For det første har Forbundsrepublikken Tyskland ikke bestridt, at på tidspunktet for udløbet af fristen for besvarelse af den begrundede udtalelse, dvs. den 13. juni 2020, havde ingen af de 88 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning været genstand for en formel udpegning som særlige bevaringsområder. Den har imidlertid gjort gældende, at den mellem Kommissionens fremsendelse af den begrundede udtalelse og den 31. marts 2022 udpegede de sidste omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder, således at kun 5 af de nævnte lokaliteter stadig ikke var udpeget som særlige bevaringsområder.
- 29 Det skal i denne henseende bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, således som det fremgår af fast retspraksis, skal vurderes på baggrund af forholdene i den omhandlede medlemsstat, som de var ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 For det andet har Forbundsrepublikken Tyskland påberåbt sig den omstændighed, at forbundsnaturbeskyttelseslovens §§ 33 og 34 siden 2002 har fastsat en lovbestemt beskyttelse af alle de lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er anmeldt til Kommissionen og opført på en liste i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 2, inden de konkret udpeges som særlige bevaringsområder.
- 31 Ved at angive, at tysk lovgivning yder beskyttelse til alle de lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er anmeldt til Kommissionen og opført på en liste i henhold til »habitatdirektivets« artikel 4, stk. 2, inden de konkret udpeges som særlige bevaringsområder, har Forbundsrepublikken Tyskland imidlertid anerkendt, at den ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse endnu ikke havde udpeget disse lokaliteter som særlige bevaringsområder.
- 32 Det skal desuden bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at direktivbestemmelser skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er specifikke, bestemte og klare nok til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at den nationale lovgivning, som Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig, ikke kan opfylde den specifikke forpligtelse, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, til formelt at udpege lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder.
- 34 En sådan udpegning udgør nemlig et ufravigeligt skridt inden for den ordning til beskyttelse af levesteder og arter, som er fastsat i dette direktiv.
- 35 Foruden denne forpligtelse gælder der en forpligtelse til at fastsætte bevaringsmålsætninger, jf. habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og iværksætte bevaringsforanstaltninger, jf. dette direktivs artikel 6, stk. 1 (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

- 36 Den forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de nødvendige bevaringsforanstaltninger for at beskytte de særlige bevaringsområder, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, adskiller sig fra den formelle forpligtelse for medlemsstaterne som fastsat i dette direktivs artikel 4, stk. 4, til at udpege lokaliteterne af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 54).
- 37 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved ikke at udpege 88 af de omhandlede 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder.
- 38 Det første klagepunkt skal derfor tiltrædes.

## ***B. Det andet klagepunkt vedrørende den manglende fastsættelse af bevaringsmålsætninger***

### *1. Parternes argumentation*

- 39 Kommissionen har med sit andet klagepunkt dels foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, at den ikke offentliggjorde de detaljerede bevaringsmålsætninger for 88 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, hvilket er i strid med habitatdirektivets artikel 4, stk. 4. Dels har denne institution gjort gældende, at de tyske myndigheders praksis til fastsættelse af bevaringsmålsætninger generelt og strukturelt set er i strid med kravene i denne bestemmelse, for det første fordi disse målsætninger ikke indeholder nogen kvantitative og målelige elementer, for det andet fordi Forbundsrepublikken Tyskland ikke har opstillet nogen sondring mellem målsætningen om »genopretning« og målsætningen om »opretholdelse« af de genstande, der skal beskyttes, og for det tredje fordi de bevaringsmålsætninger, som denne medlemsstat har fastsat, ikke er retligt bindende over for tredjeparter.
- 40 I første omgang har Kommissionen udledt, at der foreligger en forpligtelse til at fastsætte detaljerede bevaringsmålsætninger for hver lokalitet af fællesskabsbetydning inden for den maksimale frist på seks år, af Domstolens fortolkning af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, i dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 46-52).
- 41 Kommissionen har gjort gældende, at for så vidt som Forbundsrepublikken Tyskland ikke fastsætter disse bevaringsmålsætninger før udpegelsen af en lokalitet som særligt bevaringsområde, har denne medlemsstat ikke fastsat de nævnte målsætninger for alle de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, som ikke er blevet udpeget som særlige bevaringsområder. Denne medlemsstat har nemlig bekræftet, at de generelle bevaringsmålsætninger for lokaliteterne i delstaten Niedersachsen er defineret inden for rammerne af beskyttelsen af lokaliteterne gennem deres udpegning som særlige bevaringsområder og efterfølgende i givet fald konkretiseres i forbindelse med planlægningen af forvaltningen af de nævnte lokaliteter.
- 42 I anden omgang og hvad angår den generelle og strukturelle tilsidesættelse af forpligtelserne vedrørende fastsættelse af bevaringsmålsætninger har Kommissionen for det første gjort gældende, at de bevaringsmålsætninger, som Forbundsrepublikken Tyskland har fastsat, ikke indeholder nogen kvantitative og målelige elementer, der i tal angiver det specifikke bidrag, som den beskyttede lokalitet skal yde for at opnå en gunstig bevaringsstatus på nationalt plan for det

omhandlede levested eller den omhandlede art. Det samme gælder for bevaringsmålsætningerne i de forvaltningsplaner, som Forbundsrepublikken Tyskland har henvist til under den administrative fase af proceduren.

- 43 Kommissionen har i denne forbindelse som eksempel anført, at for de talrige lokaliteter i delstaten Bayern, hvor man finder naturtypen 6510 »Høslætunge i lavlandet (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)«, for lokaliteten DE 5630-371, der omfatter naturtypen »Rodachau mit Bischofsau westlich Bad Rodach«, såvel som for lokaliteten DE 8020-341, »Ablach, Baggerseen und Waltere Moor«, der huser arten 1032 »tykskallet malermusling (*Unio crassus*)«, har den nationale lovgivning fastsat bevaringsmålsætningerne for de pågældende levesteder og arter i meget generelle formuleringer og uden angivelse af noget kvantitativt eller måleligt element.
- 44 Habitatdirektivet fastsætter imidlertid en definition af en gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper på grundlag af kendetegn, der skal fastlægges kvantitativt, såsom det »areal«, som en naturtype dækker, jf. habitatdirektivets artikel 1, litra e), første led, eller artens »bestandsudvikling«, jf. dette direktivs artikel 1, litra i), første led.
- 45 Medlemsstaterne er således i det udvalg, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 20, blevet enige med Kommissionen om at fastsætte referenceværdier, der angiver den tærskel, hvorfra en gunstig bevaringsstatus for en naturtype eller en art opnås på nationalt plan.
- 46 Det er i forhold til disse referenceværdier, at der herefter i bevaringsmålsætningerne skal defineres det specifikke bidrag, som en given lokalitet skal yde for at nå den nationale referenceværdi.
- 47 Eksempelvis har Forbundsrepublikken Tyskland i sin nationale rapport for 2012, der er udarbejdet i henhold til habitatdirektivets artikel 17, fastsat den gunstige bevaringsstatus for plantearten »Skarntyde (*Oenanthe conioides*)«, for så vidt angår bestandens størrelse på nationalt plan, med en referenceværdi på mindst 5 025 individer. Denne medlemsstat har imidlertid ikke fastsat kvantificerede bevaringsmålsætninger for hver af de ni lokaliteter, hvor denne art forekommer. Følgelig er der ikke sikret en gunstig bevaringsstatus for den nævnte art, hvilket er i strid med habitatdirektivets artikel 4, stk. 4.
- 48 Denne konklusion understøttes af den omstændighed, at de data for perioden 2013-2018, som Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til habitatdirektivets artikel 17 har fremsendt til Kommissionen, viser, at ca. 80% af de beskyttede naturtyper og arter i Tyskland stadig har en ugunstig bevaringsstatus, selv om de for en stor dels vedkommende befinder sig i beskyttede områder. Hvad angår de beskyttede arter er andelen af arter med en ugunstig bevaringsstatus endog steget kontinuerligt siden 2001.
- 49 Desuden skal de bevaringsforanstaltninger, der vedtages i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, svare til kvantificerede og målelige målsætninger.
- 50 Vurderingen af et projekts indvirkninger på miljøet som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal ligeledes foretages i forhold til kvantificerede bevaringsmålsætninger. De negative virkninger på disse målsætninger kan nemlig kun udelukkes med sikkerhed, hvis målsætningerne er tilstrækkeligt specificerede ved kvantitative oplysninger.

- 51 De bevaringsmålsætninger, som Forbundsrepublikken Tyskland har fastsat, og som begrænser sig til at stille krav om en forbedring af kvaliteten af bevaringsstatussen for en beskyttet genstand på den pågældende lokalitet, gør det i øvrigt ikke muligt at tage hensyn til, at denne lokalitet for at nå den nationale referenceværdi skal give konkrete bidrag, som f.eks. visse kvantificerede arealgevinster.
- 52 Ud over eksemplet med plantearten »Skarntyde (*Oenanthe conioides*)« har Kommissionen i denne forbindelse henvist til naturtypen 6510 »Høslætenge i lavlandet (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)«, der har en ugunstig bevaringsstatus. Den tyske referenceværdi for dette levested forudser behovet for at sikre et større beskyttelsesareal, nemlig en stigning på mindst 10%. I den tyske vurderingsramme nævnes arealet imidlertid ikke som vurderingskriterium, idet der heri udelukkende henvises til de kvalitative kriterier, hvilket ikke er tilstrækkeligt til at sikre den nævnte forøgelse af beskyttelsesarealet.
- 53 Hvad angår vurderingen af et projekts indvirkninger på miljøet som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har Kommissionen anført to eksempler, nemlig arten »Stor fruesko (*Cypripedium calceolus*)«, der findes på lokaliteten DE 5232-301 »Edelmansberg«, og naturtype 6110 »Græsland på kalkholdig eller baserig klippegrund«, der findes på lokaliteten DE 5231-301.
- 54 En vurdering af et projekts indvirkninger på miljøet, der er baseret på en eventuelt ugunstig bevaringsstatus for den pågældende art eller det pågældende levested på den omhandlede lokalitet, vil i denne forbindelse føre til den konklusion, at dette projekt, der ikke forværrer denne ugunstige tilstand, kan accepteres. Dette vil imidlertid være i strid med habitatdirektivets formål i det tilfælde, hvor bevaringsstatussen generelt er ugunstig på nationalt plan, og hvor den omhandlede lokalitet skal yde et specifikt positivt bidrag for at opnå en gunstig status på nationalt plan, idet dette bidrag bringes i fare af det omhandlede projekt. I et sådant tilfælde kan kun en kvantificeret bevaringsmålsætning sikre, at der skabes en generelt gunstig bevaringsstatus på nationalt plan.
- 55 Dette krav om fastsættelse af bevaringsmålsætningerne på en kvantificeret og målelig måde er ifølge Kommissionen ikke uforholdsmæssigt. Medlemsstaterne benytter sig således af denne fremgangsmåde. Navnlig har regionen Flandern (Belgien) fastsat en referenceværdi på yderligere 2 150 ha for naturtypen 1130 »Flodmundinger« med henblik på at opnå en gunstig bevaringsstatus for denne naturtype. For så vidt angår de omhandlede lokaliteter er disse kvantificerede referenceværdier blevet udmøntet i kvantificerede bevaringsmålsætninger.
- 56 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at de i Tyskland fastsatte bevaringsmålsætninger ikke rummer nogen sondring mellem målsætningen om »genopretning« og målsætningen om »opretholdelse« af de genstande, der skal beskyttes, og Kommissionen har illustreret denne manglende sondring ved at nævne visse lokaliteter, nemlig lokaliteten DE 7537-301 »Isarauen von Unterföhring bis Landshut«, lokaliteten DE 2751-302 »Große Hölle« og lokaliteten DE 2710-331 »Wolfmeer« for naturtypen 91D0 »Skovbevoksede tørvemoser«.
- 57 Henset til dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 57), er denne sondring imidlertid nødvendig for at sikre, at bevaringsmålsætningerne bliver tilstrækkeligt specifikke.
- 58 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at de bevaringsforanstaltninger, der har til formål at sikre den beskyttede genstands status, adskiller sig grundlæggende fra de bevaringsforanstaltninger, der har til formål at genoprette denne status. De førstnævnte sikrer

status quo med hensyn til den beskyttede genstand, mens de sidstnævnte nødvendiggør betydeligt mere intensive indsatser for at genoprette den beskyttede genstand, som f.eks. oprettelse af nye arealer med den pågældende naturtype. Følgelig bør det i de bevaringsmålsætninger, på grundlag af hvilke bevaringsforanstaltningerne skal udarbejdes, klart angives, om den målsætning, der forfølges, er genopretning eller opretholdelse af den genstand, der skal beskyttes.

- 59 Sondringen mellem målsætningen om »genopretning« og målsætningen om »opretholdelse« af den genstand, der skal beskyttes, er ligeledes afgørende for vurderingen af projekters indvirkninger på miljøet som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Spørgsmålet om, hvorvidt et projekt kan påvirke en lokalitet væsentligt, afhænger bl.a. af, om bevaringsmålsætningerne for lokaliteten tager sigte på dens genopretning eller opretholdelse.
- 60 Desuden er kravet om en sådan sondring ikke uforholdsmæssigt, idet visse medlemsstater, bl.a. Kongeriget Belgien, har foretaget en sådan sondring i deres nationale lovgivning.
- 61 For det tredje har Kommissionen gjort gældende, at de bevaringsmålsætninger, der kun er specificeret i forvaltningsplanerne, ikke er retligt bindende over for tredjeparter. Eksempelvis bestemmer § 4, stk. 2, i Bayerische Natura 2000-Verordnung (delstaten Bayerns Natura 2000-bekendtgørelse) af 12. juli 2006 (GVBl. s. 524), at forvaltningsplanerne ikke skaber forpligtelser for grundejere og indehavere af private græsningstilladelser. Det fremgår således af den integrerede forvaltningsplan for Elbens flodmunding (Tyskland), at den ikke har nogen bindende retsvirkning for grundejere, og at den ikke pålægger borgerne nogen direkte forpligtelse. Myndighederne i delstaterne Sachsen og Brandenburg har ligeledes bekræftet, at de forvaltningsplaner, der er vedtaget på deres områder, ikke er bindende for borgerne.
- 62 Kommissionen har imidlertid henvist til det generelle krav om, at bestemmelserne i et direktiv skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet (dom af 27.2.2003, Kommissionen mod Belgien, C-415/01, EU:C:2003:118, præmis 21).
- 63 Da medlemsstaterne råder over en betydelig skønsmargen i denne henseende, er der intet til hinder for, at disse målsætninger i første omgang fastsættes generelt i en national retsakt om udpegning af et særligt bevaringsområde, og at de dernæst konkretiseres i en forvaltningsplan. For at opfylde retssikkerhedskravet bør de retlige instrumenter, der fastsætter bevaringsmålsætningerne for hvert af disse trin, imidlertid være bindende for tredjeparter.
- 64 Den bindende virkning af de retlige instrumenter, der fastlægger bevaringsmålsætningerne, er ligeledes nødvendig for at sikre en effektiv gennemførelse af vurderingen af et projekts indvirkninger på miljøet i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Hvis sådanne instrumenter ikke har bindende virkning, kan de nationale myndigheder ikke begrunde et afslag på en ansøgning om tilladelse til et projekt med risikoen for, at bevaringsmålsætningerne vil lide skade.
- 65 Forbundsrepublikken Tyskland har i sit svarskrift hertil i første omgang anført, at den mellem Kommissionens fremsendelse af den begrundede udtalelse og den 31. marts 2022 udpegede de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder og fastsatte en række specifikke bevaringsmålsætninger for disse lokaliteter med undtagelse af nogle lokaliteter, for hvilke der var planlagt en tilbagetrækning fra listerne over lokaliteter. Under disse omstændigheder er gennemførelsen af habitatdirektivet i denne henseende nu afsluttet.

- 66 I anden omgang udgør de skridt, som Forbundsrepublikken Tyskland har taget i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv på nationalt plan, ikke en generel og strukturel tilsidesættelse.
- 67 I denne henseende indeholder habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, som Kommissionen har henvist til, for det første ingen henvisning til bevaringsmålsætningerne. Bevaringsmålsætningerne er alene omtalt i ottende og tiende betragtning til det nævnte direktiv. Den nævnte artikel begrænser sig til at pålægge medlemsstaterne at fastsætte prioriteringen dels ud fra lokaliteternes betydning for opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for en berørt naturtype eller art og for sammenhængen i Natura 2000, dels ud fra den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.
- 68 Eftersom habitatdirektivet er rettet til alle medlemsstaterne, bør der anlægges den mindst indgribende fortolkning af direktivet, såfremt denne er tilstrækkelig til at sikre direktivets målsætninger (jf. i denne retning dom af 12.11.1969, Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, præmis 3 og 4).
- 69 Hvad angår bevaringsmålsætningerne fremgår det af Domstolens praksis, at den retlige beskyttelsesstatus, som de særlige bevaringsområder, der er angivet i direktiv 79/409, skal have, ikke indebærer, at disse målsætninger skal være specificeret for hver art betragtet for sig (dom af 14.10.2010, Kommissionen mod Østrig, C-535/07, EU:C:2010:602, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 Forbundsrepublikken Tyskland har ikke bestridt, at der i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, skal etableres en forbindelse mellem på den ene side bevaringsmålsætningerne og på den anden side de arter og naturtyper, der findes i det særlige bevaringsområde, som frembyder en interesse. Den tyske lovgivning etablerer imidlertid en sådan forbindelse.
- 71 Selv om Domstolen derimod i dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 55), med hensyn til retssikkerhedskravet fastslog, at bevaringsmålsætningerne skal være tilstrækkeligt specifikke, følger det imidlertid ikke heraf, at de skal være kvantificerbare og målelige.
- 72 Såfremt det var muligt at foretage en kvantitativ og målelig fastsættelse af bevaringsmålsætningerne for visse arter og for visse naturtyper, ville en sådan fastsættelse imidlertid ikke være hensigtsmæssig som et generelt krav.
- 73 Indledningsvis kan en rent kvantitativ tilgang, der er baseret på naturtypernes areal, ikke afspejle de omhandlede områders tilstand og bør derfor kombineres med anvendelsen af kvalitative kriterier.
- 74 Dernæst er en kvantitativ tilgang navnlig ikke tilpasset komplekse typer af levesteder eller dynamiske bevaringsområder, når visse elementer ved de komplekse levesteder eller de forskellige naturtyper, der findes i et bevaringsområde, konstant ændrer karakter og interagerer med hinanden.
- 75 Endelig er kvantitative bevaringsmålsætninger, der hver især vedrører individuelle særlige bevaringsområder, ikke i overensstemmelse med kravet om sammenhæng i Natura 2000 og tager ikke hensyn til, at der findes økologiske forbindelser inden for dette net.



- 76 Dette fremgår netop af de nationale referenceværdier, der er fastsat for plantearten »Skarntyde (*Oenanthe conioides*)«, som er en endemisk art ved Elbens flodmunding med et komplekst og meget dynamisk levested. Denne arts vækstområder kan til stadighed tilpasses, og bestanden af den samme art oplever store udsving i sin naturlige udvikling, uden at dens bevaringsstatus af den grund bringes i fare. Desuden er denne arts udbredelsesområde dækket af en flerhed af særlige bevaringsområder, som er indbyrdes forbundne, og hvis bestande interagerer. Der findes således også store variationer i, hvordan hvert enkelt særligt bevaringsområde kvantitativt bidrager til bevarelsen af den nævnte art som helhed, uden at bevaringsstatussen generelt varierer.
- 77 Der kan således kun fastsættes kvantificerede referenceværdier for arten »Skarntyde (*Oenanthe conioides*)« for det biogeografiske område som helhed, og ikke for individuelle særlige bevaringsområder.
- 78 Hvad angår de rapporter, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 17, og det udvalg, der er omhandlet i dette direktivs artikel 20, har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at medlemsstaternes fastsættelse af referenceværdier med henblik på at fastlægge en gunstig bevaringsstatus ikke har nogen bindende virkning over for disse stater.
- 79 Dette direktiv angiver nemlig ikke en forpligtelse til at fastsætte sådanne referenceværdier.
- 80 Desuden vedrører den rapport, som en medlemsstat udarbejder i henhold til habitatdirektivets artikel 17, ikke specifikt situationen i de forskellige særlige bevaringsområder, men situationen for hele den berørte medlemsstats område.
- 81 Forbundsrepublikken Tyskland har tilføjet, at den gunstige bevaringsstatus, der skal opnås i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ikke angår de forskellige særlige bevaringsområder, der findes på medlemsstaternes område, men hele det europæiske område, hvor EU-retten finder anvendelse.
- 82 Hvad angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, er denne bestemmelse til forskel fra dette direktivs artikel 2, stk. 1, og artikel 4 ikke baseret på den generelle målsætning om at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de pågældende arter eller naturtyper, men konkret på de økologiske krav til de naturtyper, der er opført i bilag I til direktivet, og til de arter, der er opført i bilag II hertil. De nævnte krav skal først og fremmest fastsættes kvalitativt og kun i individuelle tilfælde tillige kvantitativt.
- 83 Kommissionens argument om, at en vurdering af et projekts indvirkninger på miljøet som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, som udelukkende vedrører de generelle bevaringsmålsætninger eller endog de oplysninger, der er indeholdt i standarddataformularen, ikke er i overensstemmelse med habitatdirektivets formål, er i modstrid med den praksis fra Domstolen, der følger af dom af 29. januar 2004, Kommissionen mod Østrig (C-209/02, EU:C:2004:61, præmis 24), og af 10. november 2016, Kommissionen mod Grækenland (C-504/14, EU:C:2016:847, præmis 9 og 10).
- 84 I dom af 17. april 2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 116), fastsatte Domstolen også kriterierne for den nævnte vurdering på en abstrakt måde og ikke på grundlag af kvantificerede individuelle målsætninger.

- 85 For det andet afhænger spørgsmålet om, hvorvidt bevaringsmålsætningerne nås ved opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype eller en art, af et særligt bevaringsområdes respektive faktiske tilstand, hvilken er udsat for naturlige udsving og ydre menneskelige påvirkninger, og dette spørgsmål afhænger i særdeleshed af tidligere opretholdelses- eller genopretningsforanstaltninger.
- 86 Hvis selve bevaringsmålsætningerne – således som anført af Kommissionen – skulle differentieres alt efter, om de skulle nås ved opretholdelse eller genopretning af de genstande, der skulle beskyttes, måtte der i forbindelse med enhver faktisk ændring af bevaringsgraden for de arter og naturtyper, der fandtes i et særligt bevaringsområde, foretages en ændring af den tilsvarende bevaringsmålsætning, og det for hver enkelt art og for hver enkelt naturtype.
- 87 Navnlig i dynamiske levesteder såsom Elbens flodmunding, hvor plantearten »Skarntyde (*Oenanthe conioides*)« forekommer, ville bevaringsmålsætningerne risikere gentagne gange at skulle tilpasses udviklingen i miljøforholdene.
- 88 Den tyske praksis for gennemførelse af habitatdirektivet, som består i at foreskrive en måltilstand, og som forpligter myndighederne til at nå denne tilstand fra sag til sag ved hjælp af foranstaltninger til opretholdelse eller genopretning, tilgodeser dermed fuldt ud dette direktivs effektive virkning og navnlig den målsætning, der er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 2, og som tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.
- 89 Spørgsmålet om, hvorvidt et projekt kan påvirke en lokalitet væsentligt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, afhænger ikke af et tidligere truffet formelt valg, hvorved bevaringsmålsætningerne for lokaliteten er blevet tillagt et genopretnings- eller opretholdelsesformål, men af de konkrete forhold, der gør sig gældende på lokaliteten på det tidspunkt, hvor der opstår et spørgsmål om vurderingen af dette projekts indvirkninger på miljøet.
- 90 For det tredje og som svar på Kommissionens argument om, at bevaringsmålsætningerne skal indarbejdes i retsakter, der er bindende over for tredjeparter, har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at disse målsætninger på grund af deres karakter er rettet til de kompetente nationale myndigheder.
- 91 I Tyskland er bevaringsmålsætningerne i snæver forstand under alle omstændigheder indeholdt i bekendtgørelserne om bevaringsområder og dermed i materielle love, der er retligt bindende erga omnes. Desuden er disse målsætninger ligeledes specificeret i forvaltnings- og udviklingsplanerne og pålagt på en tilstrækkeligt bindende måde over for tredjeparter. I henhold til forbundsnaturbeskyttelseslovens § 34, som gennemfører habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i tysk ret, kan tredjeparter nemlig ikke gennemføre nogen plan eller noget projekt eller træffe nogen foranstaltning, der kan skade bevaringsmålsætningerne, og tredjeparter, der ejer arealer beliggende i et særligt bevaringsområde, skal tåle opretholdelses- eller genopretningsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, når offentlige organer gennemfører disse foranstaltninger.
- 92 For så vidt som et særligt bevaringsområde ikke alene kræver forbudsforanstaltninger for at nå den bevaringsmålsætning, der blev forfulgt i forbindelse med områdets udpegelse, men også effektive foranstaltninger til opretholdelse eller genopretning af det beskyttede elements bevaringsstatus, indeholder bekendtgørelserne om bevaringsområder i medfør af

forbunds naturbeskyttelseslovens § 22, stk. 1, andet punktum, en tilsvarende bemyndigelse for de kompetente myndigheder til at tillade gennemførelsen af disse foranstaltninger, idet denne lovs § 65 forpligter private tredjeparter til at tåle sådanne foranstaltninger.

- 93 Selv om en forvaltnings- eller udviklingsplan ikke i sig selv er bindende for tredjeparter, er de nærmere præciserede bevaringsmålsætninger, som den indeholder, som følge af denne retsstilling derfor også indirekte bindende for tredjeparter og kan gøres gældende over for disse.
- 94 Kommissionen har i replikken anført, at Forbundsrepublikken Tyskland uretmæssigt i vidt omfang har begrænset sine bevaringsforanstaltninger til opretholdelse af status quo og ikke fuldt ud har udnyttet bevaringsområdernes potentiale til at skabe en gunstig bevaringsstatus. 67 af de 82 naturtyper, der er nævnt i bilag I til habitatdirektivet, og som findes i Tyskland i det kontinentale biogeografiske område, har nemlig en »ugunstig-utilstrækkelig« eller »ugunstig-dårlig« bevaringsstatus. En af årsagerne til denne udvikling, der går imod dette direktivs formål, er, at Forbundsrepublikken Tyskland systematisk har undladt at fastsætte kvantificerede bevaringsmålsætninger. Eftersom der er behov for arealgevinster eller forøgelse af bestandene, er det nemlig kun bevaringsmålsætninger, der klart kvantificerer et områdes bidrag hertil, der sikrer, at de foranstaltninger, der træffes i hvert område, yder et pålideligt bidrag til etableringen af en gunstig bevaringsstatus.
- 95 Kommissionen har gjort gældende, at den på ingen måde har hævdet, at de kendetegn, der skal kvantificeres, såsom en bestands areal eller struktur, er de eneste kriterier, der gør det muligt at fastsætte bevaringsmålsætninger. Kvalitative målsætninger, såsom visse parametre vedrørende værdien af de nye arealer, der skal oprettes, skal nemlig tages i betragtning som et supplement. Hvad angår sammenhængen i beskyttelsesnettet er det netop de kvantificerede bevaringsmålsætninger, der på pålidelig vis sikrer hver lokalitets bidrag til hele nettet.
- 96 Hvad angår de medlemsstater, der har fastsat kvantificerede bevaringsmålsætninger, har Kommissionen fremlagt et eksempel på praksis i Bulgarien, i Litauen og i Rumænien.
- 97 Kommissionen har fremhævet, at bevaringsmålsætninger, der er så vage som dem, der er fastsat i Tyskland, og som end ikke bestemmer, om de har til formål at genoprette eller opretholde en gunstig bevaringsstatus for et beskyttet element, ikke sikrer habitatdirektivets effektive virkning. Under alle omstændigheder er det nødvendigt i det mindste at kræve, at bevaringsmålsætningerne fastsætter det tilstræbte formål – dvs. genopretning eller opretholdelse af bevaringsstatussen for de genstande, der skal beskyttes – og at de angiver de præcise parametre i denne henseende.
- 98 Hvad angår forpligtelsen for tredjeparter til ifølge forbunds naturbeskyttelseslovens § 65 at tåle forvaltningsforanstaltninger vedrører denne ifølge Kommissionen udelukkende gennemførelsen af bevaringsforanstaltninger, der er fastsat i lovbestemmelser. Som Forbundsrepublikken Tyskland har erkendt, udgør forvaltningsplaner imidlertid netop ikke lovbestemmelser i den nævnte paragrafs forstand. Desuden er gennemførelsen af disse foranstaltninger ifølge forbunds naturbeskyttelsesloven betinget af, at anvendelsen af arealet ikke besværliggøres i urimelig grad. Denne restriktion gør det ikke muligt at sikre, at de i forvaltningsplanerne fastsatte bevaringsmålsætninger bliver gennemført.
- 99 Hvad angår naturbeskyttelse ved aftale kan det ikke pålægges tredjeparter at indgå aftaler, hvorfor opfyldelsen af bevaringsmålsætningerne alene afhænger af grundejernes vilje til at indgå sådanne aftaler.

- 100 Forbundsrepublikken Tyskland har i duplikken heroverfor anført, at der skal iværksættes langsigtede procedurer for at opnå en gunstig bevaringsstatus for en naturtype eller en art og for at gennemføre de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige med henblik herpå, og at der derfor kan hengå en vis tid, inden der kan konstateres klart synlige forbedringer. Selv om tilstanden for lokaliteterne af fællesskabsbetydning og for de særlige bevaringsområder som anført af Kommissionen er blevet forringet i Tyskland, kan der ikke heraf udledes nogen konklusion med hensyn til de retlige krav vedrørende bevaringsmålsætningerne.
- 101 Desuden er den hævdede kraftige stigning i andelen af arter med en ugunstig bevaringsstatus i Tyskland en følge af en ændring i antallet af goder, der skal beskyttes, og som er blevet vurderet i den rapport, som denne medlemsstat har udarbejdet.
- 102 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at de bevaringsmålsætninger, der er fastsat i forvaltningsplanerne og de aftalemæssige instrumenter til naturbeskyttelse, tjener til at detaljere og yderligere præcisere de allerede bindende bevaringsmålsætninger, der er omhandlet i bekendtgørelserne om beskyttede områder. Disse målsætninger er bindende på administrativt niveau og præciserer de kriterier, der er fastsat med henblik på bevaringsmålsætningerne i de bekendtgørelser om beskyttede områder, som finder anvendelse ved vurderingerne af indvirkningerne på miljøet af projekter, der fremlægges af tredjeparter. I forbindelse med naturbeskyttelse ved aftale er de nævnte målsætninger i øvrigt ligeledes bindende for de kontraherende parter.
- 103 Hvad angår forbundsnaturbeskyttelseslovens § 65 omhandler denne bestemmelse i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, ikke udelukkende anvendelsen af foranstaltninger, der er fastsat i lovbestemmelser, men den vedrører anvendelsen af foranstaltninger, »der er baseret på bestemmelserne i [denne] lov, på retsfor skrifter, der er vedtaget eller finder anvendelse i henhold til [den nævnte] lov, eller på delstaternes naturbeskyttelseslovgivning«. Den nævnte bestemmelse opstiller en omfattende forpligtelse til at overholde de foranstaltninger, der følger af lovbestemmelser, uden at det er nødvendigt, at disse foranstaltninger selv er direkte fastsat i lovbestemmelser.
- 104 De nationale bekendtgørelser om beskyttede områder fastsætter ikke kun forbudsforanstaltninger med henblik på at nå det beskyttelsesformål, der forfølges med udpegelsen af disse områder som beskyttede områder, men bemyndiger også de kompetente myndigheder til at træffe de nødvendige faktiske bevarings- eller genopretningsforanstaltninger. Disse bekendtgørelser om beskyttede områder udgør for deres del »delstaternes naturbeskyttelseslovgivning« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forbundsnaturbeskyttelseslovens § 65, stk. 1, første punktum, eller – for så vidt som der er tale om bekendtgørelser om beskyttede områder – i de retsfor skrifter, der udelukkende vedrører det tyske økonomiske område, og som er vedtaget med hjemmel i den nævnte lov. De bevaringsmålsætninger og bevarelsesforanstaltninger, som de kompetente myndigheder har truffet, har derfor ubestrideligt en bindende karakter.

## 2. Domstolens bemærkninger

### *a) Argumentet om den manglende vedtagelse af detaljerede bevaringsmålsætninger for 88 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning*

- 105 Selv om forpligtelsen til at fastsætte bevaringsmålsætninger ikke udtrykkeligt fremgår af ordlyden af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, kræver denne bestemmelse dog, at de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat ved udpegningen som særligt bevaringsområde fastsætter prioriteringen i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype. Fastsættelsen af denne prioritering indebærer imidlertid, at disse bevaringsmålsætninger allerede er blevet fastlagt (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 Domstolen har således – under hensyntagen også til den sammenhæng, hvori habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, indgår, og til denne bestemmelses formål – fastslået, at selv om det fremgår af denne bestemmelse, at udpegningen af særlige bevaringsområder og fastsættelsen af bevaringsprioriteringen skal ske så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder inden for højst seks år fra det tidspunkt, hvor en lokalitet af fællesskabsbetydning er blevet udvalgt i forbindelse med den procedure, der er fastsat i denne artikels stk. 2, kan fastlæggelsen af bevaringsmålsætningerne heller ikke overskride denne frist, eftersom disse målsætninger er nødvendige med henblik på fastsættelsen af prioriteringen og derfor skal fastlægges før prioriteringen (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 Det skal tilføjes, at de fastsatte målsætninger for at kunne anses for at være »bevaringsmålsætninger« som omhandlet i habitatdirektivet skal være specifikke og præcise (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 108 I den foreliggende sag har Forbundsrepublikken Tyskland anerkendt, at den ved udløbet af fristen for besvarelse af den begrundede udtalelse, dvs. den 13. juni 2020, ikke i national ret havde fastsat detaljerede bevaringsmålsætninger for 88 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, som er omfattet af Kommissionens andet klagepunkt.
- 109 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, idet den ikke har fastsat detaljerede bevaringsmålsætninger for alle disse 88 lokaliteter.

### *b) Argumentet om den generelle og strukturelle praksis med at fastsætte bevaringsmålsætningerne på en måde, der er i strid med kravene i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4*

- 110 Hvad angår Kommissionens argument om, at Forbundsrepublikken Tyskland har vedtaget en generel og strukturel praksis, der består i at fastsætte bevaringsmålsætningerne på en måde, der er i strid med kravene i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, skal det bemærkes, at der med forbehold af Kommissionens forpligtelse til at løfte den bevisbyrde, der påhviler den, principielt ikke er noget til hinder for, at Kommissionen samtidig kan fastslå, at bestemmelser i habitatdirektivet er blevet tilsidesat som følge af den holdning, en medlemsstats myndigheder har udvist i forhold til konkrete situationer, som er fastlagt på en særlig måde, og at de nævnte

bestemmelser er blevet tilsidesat som følge af, at disse myndigheder har vedtaget en generel praksis, der er i strid med disse bestemmelser, hvilket de nævnte særlige situationer i givet fald er udtryk for (dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 27, og af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 165).

- 111 Når Kommissionen har fremlagt tilstrækkelige beviser for, at en medlemsstats myndigheder har udviklet en gentagen og vedvarende praksis, som strider mod et direktivs bestemmelser, påhviler det den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at bestride de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 47, og af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 166).
- 112 Henset til den forpligtelse, der påhviler Kommissionen med hensyn til at bevise det hævdede traktatbrud, kan den ikke – blot ved at foreholde den pågældende medlemsstat en generel og vedvarende tilsidesættelse af de forpligtelser, som denne stat skal overholde i medfør af EU-retten, og støtte sig på blotte formodninger eller skematiske årsagssammenhænge – fritages for at overholde denne forpligtelse til at fremlægge beviser for det foreholdte traktatbrud på grundlag af konkrete elementer, der udgør en tilsidesættelse af de specifikke bestemmelser, som Kommissionen har påberåbt sig (dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Italien (Bakterien *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, præmis 80, og af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 167).
- 113 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen i første omgang gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland har vedtaget en generel praksis, der består i at fastsætte bevaringsmålsætningerne uden at specificere de kvantitative og målelige elementer, der gør det muligt at fastslå det specifikke bidrag, som den beskyttede lokalitet skal yde for at opnå en gunstig bevaringsstatus på nationalt plan for det omhandlede levested eller den omhandlede art.
- 114 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at bevaringsmålsætningerne ganske vist, og således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 107, ikke skal angives generelt, men skal være specifikke og præcise.
- 115 Bevaringsmålsætningerne skal følgelig fastlægges ud fra oplysninger, der er baseret på en videnskabelig undersøgelse af situationen for arterne og deres levesteder på en omhandlet lokalitet. Eftersom det følger af habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, at de lokaliteter, som medlemsstaterne foreslår under proceduren for udpegning af lokaliteter som særlige bevaringsområder, skal foreslås på grundlag af kriterierne i bilag III til dette direktiv og de relevante videnskabelige oplysninger, kan sådanne oplysninger nemlig ligeledes sikre, at bevaringsmålsætningerne er specifikke og præcise.
- 116 Samtidig skal det bemærkes – således som generaladvokaten har anført i punkt 53 i forslaget til afgørelse – at selv om de bevaringsmålsætninger, som en medlemsstat har fastsat, skal gøre det muligt at kontrollere, om de på disse målsætninger baserede bevaringsforanstaltninger er egnede til at opnå den ønskede bevaringsstatus for den omhandlede lokalitet, forholder det sig ikke desto mindre således, at nødvendigheden af at formulere disse målsætninger kvantitativt og måleligt skal undersøges i hvert enkelt konkret tilfælde og ikke kan anerkendes som en generel forpligtelse for medlemsstaterne.

- 117 Som Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige har anført i sit svarskrift, kan den kvantitative og målelige tilgang til fastsættelsen af bevaringsmålsætningerne nemlig vise sig dårligt tilpasset visse komplekse naturtyper og visse dynamiske bevaringsområder, hvis elementer varierer betragteligt alt efter ydre miljøfaktorer eller i væsentlig grad interagerer med andre levesteder og bevaringsområder.
- 118 Det påhviler derfor som hovedregel Kommissionen at føre bevis for, at den pågældende medlemsstat i hvert enkelt konkret tilfælde er forpligtet til at formulere bevaringsmålsætningerne på en kvantitativ og målbar måde med henblik på at sikre den omhandlede lokalitets ønskede bevaringsstatus.
- 119 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ganske vist fremlagt konkrete eksempler på lokaliteter, for hvilke bevaringsmålsætningerne for de omhandlede naturtyper og arter ikke er formuleret kvantitativt og måleligt.
- 120 For det første har Kommissionen imidlertid fremlagt disse eksempler med henblik på at illustrere Forbundsrepublikken Tysklands generelle og strukturelle praksis, som ifølge denne institution er i strid med habitatdirektivets artikel 4, stk. 4.
- 121 Kommissionen har således ikke i sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne bestemmelse på grund af den manglende kvantitative og målelige fastsættelse af bevaringsmålsætninger for så vidt angår de naturtyper og arter, der findes på de lokaliteter, som denne institution til illustration har nævnt i stævningen.
- 122 For det andet vedrører det foreliggende søgsmål de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, som er beliggende i de alpine, kontinentale og atlantiske biogeografiske områder.
- 123 De nævnte regioner rummer et stort antal lokaliteter, der er omfattet af Kommissionens andet klagepunkt, og er, som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, kendetegnet ved en stor mangfoldighed af arter og levesteder.
- 124 Under disse omstændigheder påhvilede det, henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 112, Kommissionen at godtgøre, at de eksempler på arter og levesteder, som den har fremlagt til støtte for klagepunktet om en generel og strukturel tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af habitatdirektivet, er repræsentative for alle de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning (jf. analogt dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 170).
- 125 Selv hvis det antages, at Kommissionen rent faktisk har godtgjort, at bevaringsmålsætningerne for de lokaliteter, som den har påberåbt sig til illustration, skal formuleres kvantitativt og måleligt for at sikre disse lokaliteters ønskede bevaringsstatus, er det imidlertid tilstrækkeligt at konstatere, at denne institution hverken i stævningen eller i replikken – ved tilstrækkeligt præcise, klare og detaljerede argumenter og data – i retligt tilstrækkeligt omfang har godtgjort, at de eksempler på de nævnte lokaliteter, som den har nævnt, er repræsentative for alle de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning hvad angår den uberettigede mangel på kvantitative foranstaltninger.

- 126 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at Kommissionens argument om, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved at følge en generel praksis, der består i at fastsætte bevaringsmålsætningerne uden at angive kvantitative og målelige elementer, skal forkastes.
- 127 I anden omgang har Kommissionen gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tysklands praksis med at fastsætte bevaringsmålsætningerne uden at sondre mellem på den ene side genopretningen af de genstande, der skal beskyttes, og på den anden side opretholdelsen af disse genstande, er i strid med habitatdirektivets artikel 4, stk. 4.
- 128 I denne henseende kræver habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, således som påpeget i nærværende doms præmis 106, at den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder ved udpegelsen af det særlige bevaringsområde fastsætter bevaringsmålsætningerne og fastsætter prioriteringen i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype.
- 129 Selv om bevaringsmålsætningerne, således som påpeget i nærværende doms præmis 107, skal være specifikke og præcise, forholder det sig ikke desto mindre således, at intet i habitatdirektivet giver grundlag for at konkludere, at medlemsstaterne i alle tilfælde er forpligtede til allerede ved formuleringen af disse målsætninger at sondre mellem på den ene side genopretningen af de genstande, der skal beskyttes, og på den anden side opretholdelsen af disse genstande.
- 130 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 94 og 95 i forslaget til afgørelse, kan denne sontring nemlig vise sig at være relevant ved fastsættelsen af de konkrete bevaringsforanstaltninger, uden at det er nødvendigt at anlægge den ved fastlæggelsen af bevaringsmålsætningerne.
- 131 Henset til ovenstående betragtninger kan der ikke gives medhold i Kommissionens argument om, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved at følge en generel praksis, der består i at fastsætte bevaringsmålsætningerne uden at sondre mellem på den ene side genopretningen af de genstande, der skal beskyttes, og på den anden side opretholdelsen af disse genstande.
- 132 I tredje omgang har Kommissionen foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, at denne medlemsstat i strid med habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, har fastsat bevaringsmålsætninger, der ikke er retligt bindende over for tredjeparter.
- 133 I denne henseende skal det fastslås, at bevaringsmålsætningerne, således som påpeget af generaladvokaten i punkt 105 i forslaget til afgørelse, efter deres art skal gennemføres ved konkrete bevaringsforanstaltninger.
- 134 For effektivt at sikre beskyttelsen af miljøet og mere konkret, således som angivet i habitatdirektivets artikel 2, stk. 2, for at sikre opretholdelsen eller i givet fald genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af betydning for Den Europæiske Union, skal de nævnte konkrete bevaringsforanstaltninger nemlig vedtages af medlemsstaterne som retlige instrumenter, der har bindende virkning, om nødvendigt bl.a. over for tredjeparter.



135 Der er derimod intet i habitatdirektivet, der gør det muligt at konkludere, at de målsætninger, som bevaringsforanstaltningerne er baseret på, for at sikre effektiviteten af disse foranstaltninger også skal være retligt bindende over for tredjeparter. Det skal tilføjes, at et fravær af en sådan bindende karakter på ingen måde er til hinder for, at disse målsætninger indirekte kan have bindende virkninger over for tredjeparter, navnlig ved at de anvendes som bedømmelseskriterium i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, til at vurdere de indvirkninger, som en plan eller et projekt kan have på en beskyttet lokalitet, idet en sådan vurdering nemlig kan føre til et forbud mod at iværksætte en sådan plan eller et sådant projekt (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Grace og Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, præmis 32).

136 Kommissionens argument, der er nævnt i nærværende doms præmis 132, skal derfor forkastes.

137 Følgelig kan det andet klagepunkt kun tiltrædes, for så vidt som Forbundsrepublikken Tyskland i strid med habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ikke har vedtaget detaljerede bevaringsmålsætninger for alle 88 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.

### ***C. Det tredje klagepunkt vedrørende den manglende fastsættelse af de nødvendige bevaringsforanstaltninger***

#### *1. Parternes argumentation*

138 Kommissionen har i sin stævning gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, idet den for 737 lokaliteter ud af de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning ikke har fastsat nogen form for bevaringsforanstaltning, og idet den ved fastsættelsen af bevaringsforanstaltninger forfølger en generel praksis, der ikke opfylder kravene i denne bestemmelse.

139 Denne medlemsstats praksis, som består i at basere bevaringsforanstaltningerne på bevaringsmålsætninger, der ikke selv opfylder habitatdirektivets krav, bør sanktioneres med en konstatering af en generel og strukturel tilsidesættelse af det nævnte direktivs artikel 6, stk. 1.

140 Dette krav, hvorefter bevaringsforanstaltningerne skal være støttet på bevaringsmålsætninger, der er tilstrækkeligt specifikke, bekræftes af dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 48-52), og er begrundet i såvel habitatdirektivets systematik som dets formål.

141 Forbundsrepublikken Tyskland har i sit svarskrift heroverfor anført, at den siden meddelelsen af den begrundede udtalelse har opnået betydelige fremskridt, og at den den 31. marts 2022 havde fastsat de nødvendige bevaringsforanstaltninger for 99% af de særlige bevaringsområder. For de 45 manglende områder i delstaterne Brandenburg, Niedersachsen og Rheinland-Pfalz blev bevaringsforanstaltningerne med nogle få undtagelser defineret i løbet af 2022.

142 Den generelle og strukturelle tilsidesættelse, som Forbundsrepublikken Tyskland angiveligt har foretaget af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, vedrører desuden ikke umiddelbart nogen præcis bevaringsforanstaltning i Tyskland, men er blot et klagepunkt, der kommer efter det andet fremførte klagepunkt. Eftersom det andet klagepunkt er ugrundet, er det tredje klagepunkt det ligeledes.

## 2. Domstolens bemærkninger

- 143 Medlemsstaterne skal i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, for hvert enkelt særligt bevaringsområde iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for de naturtyper i bilag I til direktivet og de arter i bilag II, der findes på den pågældende lokalitet (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 137 og den deri nævnte retspraksis).
- 144 De forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, herunder forpligtelsen til at vedtage de nødvendige bevaringsforanstaltninger som fastsat i denne artikels stk. 1, skal opfyldes effektivt og ved fuldstændige, klare og præcise foranstaltninger (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 138 og den deri nævnte retspraksis).
- 145 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har bestridt, at den den 13. juni 2020, som svarede til den frist, der var fastsat for at besvare Kommissionens begrundede udtalelse, ikke formelt havde vedtaget bevaringsforanstaltninger for de 737 omhandlede lokaliteter.
- 146 Hvad angår Kommissionens argument om, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ved generelt og strukturelt at vedtage bevaringsforanstaltninger, der er baseret på bevaringsmålsætninger, som ikke selv opfylder kravene i dette direktiv, skal det fastslås, at dette argument således knytter sig til genstanden for det andet klagepunkt om bevaringsmålsætningerne, således som denne medlemsstat har anført, og det skal derfor behandles på samme måde som dette.
- 147 Som det fremgår af nærværende doms præmis 137, kan det andet klagepunkt imidlertid kun tiltrædes, for så vidt som Forbundsrepublikken Tyskland i strid med habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ikke har vedtaget detaljerede bevaringsmålsætninger for 88 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, idet de øvrige argumenter, som Kommissionen har fremført under det andet klagepunkt, og som angår kendetegnene ved de bevaringsmålsætninger, som denne medlemsstat har vedtaget, er blevet forkastet.
- 148 Det må derfor konkluderes, at det tredje klagepunkt kun kan tiltrædes, for så vidt som Forbundsrepublikken Tyskland i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ikke har vedtaget bevaringsforanstaltninger for alle 737 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 149 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at:
- Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved ikke at udpege 88 lokaliteter af de omhandlede 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder.
  - Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved at undlade at vedtage detaljerede bevaringsmålsætninger for alle 88 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.

- Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ved at undlade at vedtage de nødvendige bevaringsforanstaltninger for alle 737 lokaliteter blandt de 4 606 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.

150 I øvrigt frifindes Forbundsrepublikken Tyskland.

### Sagsomkostninger

151 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da denne medlemsstat i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) **Forbundsrepublikken 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, som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013, ved ikke som særlige bevaringsområder at udpege 88 lokaliteter blandt de 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning, som er opført på den liste, der er opstillet i Kommissionens beslutning 2004/69/EF af 22. december 2003 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF, i Kommissionens beslutning 2004/798/EF af 7. december 2004 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF og i Kommissionens beslutning 2004/813/EF af 7. december 2004 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF, som ajourført ved henholdsvis Kommissionens beslutning 2008/218/EF af 25. januar 2008 om vedtagelse af første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF, Kommissionens beslutning 2008/25/EF af 13. november 2007 om vedtagelse af første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF og Kommissionens beslutning 2008/23/EF af 12. november 2007 om vedtagelse af den første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF.**
- 2) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, ved at undlade at vedtage detaljerede bevaringsmålsætninger for alle 88 lokaliteter blandt de 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er omhandlet i domskonklusionens punkt 1.**
- 3) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, ved at undlade at vedtage de nødvendige bevaringsforanstaltninger for alle 737 lokaliteter blandt de 4 606 lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er omhandlet i domskonklusionens punkt 1.**
- 4) I øvrigt frifindes Forbundsrepublikken Tyskland.

**5) Forbundsrepublikken Tyskland bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Europa-Kommissionen.**

Underskrifter