

MRF 2023.98

EU-Domstolens dom af 29. juni 2023, 2. afd., sag C-444/21, Kommissionen mod Irland

Irland havde tilsidesat pligten efter habitatdirektivets art. 4(4) til at fastlægge detaljerede bevaringsmålsætninger for en tredjedel af de irske Natura 2000-områder og havde tilsidesat pligten efter art. 6(1) til at vedtage præcise bevaringsmålsætninger for flere af disse Natura 2000-områder.

Efter habitatdirektivets art. 4(4) skal hver medlemsstat senest seks år efter, at Kommissionen i henhold til art. 4(3) havde udlagt Natura 2000-områder på den pågældende medlemsstats område, vedtage en formel udpegning af områderne. Det følger videre af habitatdirektivets art. 6(1), at hver medlemsstat for de enkelte Natura 2000-områder skal iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger. I 2004 vedtog Kommissionen for bl.a. Irland en liste over lokaliteter, der skulle udlægges som Natura 2000-områder, og listen blev revideret i 2008 og 2009. Da Kommissionen fandt, at Irland ikke opfyldte sine forpligtelser, indledte Kommissionen i 2015 traktatbrudsprocedure, hvilket endte med traktatbrudssag, hvor Kommissionen nedlagde påstand om, (1) at Irland ikke opfyldte forpligtelsen i art. 4(4) til ved formel retsakt at udlægge 217 af de 423 lokaliteter, som Kommissionen havde fastlagt som Natura 2000-områder, (2) at Irland ikke havde fastsat detaljerede bevaringsmålsætninger for 140 af Natura 2000-områderne i modstrid med art. 4(4), og (3) at Irland ikke vedtaget de nødvendige bevaringsforanstaltninger for de 423 udlagte Natura 2000-områder og dermed havde overtrådt art. 6(1). Den irske regering afviste den første påstand og gjorde bl.a. gældende, at Irland havde gennemført en foreløbig udpegning af de 217 lokaliteter, og at lokaliteterne havde samme beskyttelse som de formelt udlagte Natura 2000-områder. EU-Domstolen gav Kommissionen medhold i den første påstand, idet den understregede, at medlemsstaterne efter habitatdirektivets art. 4(4) er forpligtet til formelt at udpege alle de Natura-områder, som er anført på Kommissionens liste, og at denne forpligtelse må ses i lyset af pligten efter art. 4(4) til at vedtage detaljerede bevaringsmålsætninger og pligten efter art. 6(1) til at træffe de nødvendige bevaringsforanstaltninger (præmis 52-56). I forhold til Kommissionens påstand om manglende bevaringsmålsætninger erkendte den irske regering, at der ved udløbet af fristen i Kommissionens begrundede udtalelse manglede detaljerede bevaringsmålsætninger for 140 lokaliteter, men henviste til, at denne mangel var udbedret, mens sagen verserede. Da det er forholdene ved udløbet af fristen i Kommissionens be-

grundede udtalelse, der er afgørende for bedømmelsen af faktum i traktatbrudssager, fik Kommissionen medhold i den anden påstand, idet EU-Domstolen understregede, at det alene er ”specifikke og præcise målsætninger”, der kan kvalificeres som bevaringsmålsætninger (præmis 66). Kommissionens påstand om manglende vedtagelse af nødvendige bevaringsforanstaltninger for de enkelte Natura 2000-områder i modstrid med art. 6(1) blev begrundet med tre hovedanbringender. Det første var, at der for hvert enkelt område efter art. 6(1) er pligt til at vedtage detaljerede bevaringsforanstaltninger for hver art og naturtype, der findes på de enkelte Natura 2000-områder. Hertil gjorde den irske regering bl.a. gældende, at der var gennemført overordnede og detaljerede bevaringsforanstaltninger gennem 10 nationale programmer, hvilket var en pragmatisk tilgang, der var bedre egnet til at opfylde formålet (præmis 78), og at Kommissionens forståelse var uigennemførlig, da der løbende var behov for tilpasninger af bevaringsforanstaltningerne (præmis 85-86). Kommissionens andet hovedanbringende var, at der først skulle fastsættes en detaljeret bevaringsmålsætning for de enkelte lokaliteter, før det var muligt at fastlægge de nødvendige bevaringsforanstaltninger for de enkelte lokaliteter. EU-Domstolen lagde med henvisning til bl.a. sag C-441/17 til grund, at Irlands manglende vedtagelse af bevaringsmålsætninger efter art. 4(4) ikke fritog Irland fra at vedtage nødvendige bevaringsforanstaltninger efter art. 6(1), og at de bevaringsforanstaltninger, der kræves efter art. 6(1) ikke kan ”begrænses til foranstaltninger, der tilsigter at imødegå udefrakommende menneskeskabte skader eller forstyrrelser, men skal om nødvendigt omfatte positive, proaktive foranstaltninger til bevaring eller genopretning af lokalitetens bevaringsstatus” (præmis 150). Art. 6(1) kræver, ”at bevaringsforanstaltningerne iværksættes i overensstemmelse med de økologiske behov for hver art og hver naturtype, der findes på hver af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning” (præmis 153), hvorfor Kommissionen fik medhold i det første anbringende. Derimod fik

Kommissionen ikke medhold i det andet hovedanbringende, idet EU-Domstolen anførte, at den manglende vedtagelse af bevaringsmålsætning var en overtrædelse af art. 4(4), men ikke af art. 6(1) (præmis 162). Kommissionens tredje hovedanbringende var, at Irland vedvarende og systematisk havde iværksat bevaringsforanstaltninger, der ikke er tilstrækkeligt præcise. Selv om EU-Domstolen medgav, at Kommissionen havde

godtgjort sådanne mangler i forhold til enkelte lokaliteter, havde Kommissionen ikke med den fremlagte dokumentation godtgjort, at overtrædelsen havde et sådant omfang, at de irske bevaringsforanstaltninger havde karakter af en generel, systematisk og vedvarende tilsidesættelse af pligten til at vedtage de nødvendige bevaringsforanstaltninger efter art. 6(1).

Kommentar: *Dommen i sag C-441/21 bør af flere grunde give anledning til overvejelser i Miljøministeriet. Selv om det kan anføres, at Danmark med habitatbekendtgørelsen formelt har udlagt Natura 2000-områder, og at der med Natura 2000-planerne er fastsat bevaringsmålsætninger efter art. 4(4) og bevaringsforanstaltninger efter art. 6(1), kan bevaringsforanstaltningerne i de danske Natura 2000-planer ikke med nogen rimelighed betegnes som detaljerede og præcise, og gennemførelsen af foranstaltningerne er i øvrigt afhængig af de nødvendige bevillinger. Dette er meget vanskeligt at forene med dommen mod Irland i sag C-441/21. Det må i den sammenhæng noteres, at Kommissionens søgsmål mod Irland for manglende vedtagelse og gennemførelse af de positive bevaringsforanstaltninger, som kræves efter habitatdirektivets art. 6(1), ikke er en enlig svale, men uddyber de tidligere domme om samme emne i sag C-441/17 (Polen), sag C-290/18 (Portugal), sag C-849/19 (Grækenland) og sag C-432/21 (Polen), samt at der aktuelt verserer yderligere to traktatbrudssager om samme emne, nemlig sag C-116/22 (Tyskland) og sag C-85/22 (Bulgarien). Hertil kommer et selvstændigt aspekt, da EU-Domstolens begrundelse for at domfælde Irland kan antyde, at forpligtelsen til at vedtage præcise og detaljerede bevaringsforanstaltninger efter habitatdirektivets art. 6(1) har direkte virkning og dermed vil kunne påberåbes i konkrete sager af miljøorganisationer og lodsejere. Selv om der i miljømålslovens § 58 er indført en søgsmålsfrist på 6 måneder for at anfægte gyldigheden af de statslige Natura 2000-planer, er det ikke nødvendigvis givet, at dette hindrer prøvelse af, om Natura 2000-planernes bevaringsforanstaltninger er tilstrækkelige efter udløb af søgsmålsfristen.*



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

29. juni 2023*

Indhold

I. Retsforskrifter	3
II. Den administrative procedure og sagen for Domstolen	6
III. Om søgsmålet	7
A. Det første klagepunkt om manglende udpegning af særlige bevaringsområder	8
1. Parternes argumentation	8
2. Domstolens bemærkninger	11
B. Det andet klagepunkt om manglende fastsættelse af bevaringsmålsætninger	12
1. Parternes argumentation	12
2. Domstolens bemærkninger	13
C. Det tredje klagepunkt om tilsidesættelse af forpligtelsen til at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger	14
1. Parternes argumentation	14
a) De lokaliteter, for hvilke der ifølge Kommissionen ikke er truffet bevaringsforanstaltninger, eller for hvilke der er truffet delvise bevaringsforanstaltninger	14
b) De lokaliteter, for hvilke der ifølge Kommissionen er truffet bevaringsforanstaltninger, som ikke er baseret på bevaringsmålsætningerne	17
c) En vedvarende og systematisk praksis bestående i iværksættelse af bevaringsforanstaltninger, som ikke er tilstrækkeligt præcise, og som ikke gør det muligt at imødegå alle væsentlige belastninger og trusler	19
2. Domstolens bemærkninger	22

* Processprog: engelsk.

a) Indledende bemærkninger	22
b) De lokaliteter, for hvilke der ikke er truffet bevaringsforanstaltninger, eller for hvilke der er truffet ufuldstændige bevaringsforanstaltninger	23
c) De lokaliteter, for hvilke der er truffet bevaringsforanstaltninger, som ikke er baseret på bevaringsmålsætningerne	25
d) En vedvarende og systematisk praksis bestående i iværksættelse af bevaringsforanstaltninger, som ikke er tilstrækkeligt præcise, og som ikke gør det muligt at imødegå alle væsentlige belastninger og trusler	26
Sagsomkostninger	28

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

I sag C-444/21,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 16. juli 2021,

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

sagsøger,

mod

Irland ved M. Browne, A. Joyce, M. Lane og J. Quaney, som befuldmægtigede, bistået af E. Barrington, SC, A. Carroll, BL, og M. Gray, SC,

sagsøgt,

støttet af:

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

intervenient,

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. Ćapeta,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. november 2022,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. februar 2023,
afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, 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«), idet denne medlemsstat
 - ikke hurtigst muligt og inden for højst 6 år har udpeget 217 af de 423 lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område, der er blevet opført på den liste, som er opstillet ved 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), ajourført ved 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) og ved Kommissionens beslutning 2009/96/EF af 12. december 2008 om vedtagelse af anden ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2009, L 43, s. 466), som særlige bevaringsområder (herefter »de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning«)
 - ikke har fastsat lokalitetsspecifikke detaljerede bevaringsmålsætninger for 140 af de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning og
 - ikke har vedtaget de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for de naturtyper i bilag I og de arter i bilag II til habitatdirektivet, der findes på de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.

I. Retsforskrifter

- 2 Følgende fremgår af tredje og ottende betragtning til habitatdirektivet:

»[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.

[...]

[D]e foranstaltninger, der er nødvendige som følge af bevaringsmålsætningen, bør iværksættes i hvert af de udpegede områder.«

3 Dette direktivs artikel 1, litra l), bestemmer følgende:

»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 Nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, har følgende ordlyd:

»De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.«

5 Samme 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 direktiv 79/409/EØF.

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.«

6 Habitatdirektivets 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.«

7 Dette direktivs artikel 6 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.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. [...]

[...]«

II. Den administrative procedure og sagen for Domstolen

- 8 Kommissionen vedtog med beslutning 2004/813 en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område, hvoraf 413 er på Irlands område. Fristen på 6 år for at udpege disse lokaliteter som særlige bevaringsområder, jf. habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, udløb den 7. december 2010. Listen blev ajourført ved beslutning 2008/23 og 2009/96, der – for så vidt angår Irland – sammenlagde 2 lokaliteter og tilføjede 11 til listen, således at det samlede antal lokaliteter nåede op på 423 på denne medlemsstats område.
- 9 Ved skrivelse af 23. april 2013 anmodede Kommissionen Irland om at fremlægge oplysninger om de foranstaltninger, der var truffet for at overholde bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, og navnlig om status for fremskridtene med hensyn til udpegningen af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder og status for udarbejdelsen af bevaringsmålsætninger og -foranstaltninger.
- 10 Henset til Irlands svar af 11. september 2013 vurderede Kommissionen, at Irland havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til ovennævnte bestemmelser, og den 27. februar 2015 sendte den en åbningsskrivelse til Irland.
- 11 Efter gennemgang af det svar, som Irland gav ved skrivelse af 5. maj 2015, og de rapporter vedrørende fremskridtene, som Irland fremsendte, afgav Kommissionen den 29. april 2016 en begrundet udtalelse i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, hvori den foreholdt denne medlemsstat, at den havde tilsidesat
 - forpligtelsen til hurtigst muligt og inden for højst 6 år i overensstemmelse med kravene i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, at udpege 401 af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder
 - forpligtelsen til i overensstemmelse med nævnte bestemmelse at fastsætte bevaringsmålsætningerne for 335 af disse lokaliteter af fællesskabsbetydning
 - forpligtelsen til i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, stk. 1, at vedtage de nødvendige bevaringsforanstaltninger for samtlige disse lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 12 For så vidt angår forpligtelserne i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, fremhævede Irland i sit svar af 27. juni 2016 kompleksiteten af proceduren for udpegning af lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder. Denne medlemsstat forventede således at fuldende udpegningen af særlige bevaringsområder i løbet af 2017. Den vurderede dog, at de omhandlede lokaliteter allerede var beskyttet gennem irsk lovgivning som »lokaliteter, der er kandidater til udpegning som særlige bevaringsområder« (herefter »kandidatlokaliteterne«).

- 13 Ved skrivelse af 9. november 2018, modtaget samme dag af Irland, fremsendte Kommissionen en supplerende begrundet udtalelse til Irland. Kommissionen opfordrede de irske myndigheder til at efterkomme denne udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen. Den fandt nu, at denne medlemsstats tilsidesættelser vedrørte:
- 255 lokaliteter af fællesskabsbetydning hvad angår den manglende udpegning af lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder
 - 198 lokaliteter af fællesskabsbetydning hvad angår den manglende fastsættelse af detaljerede bevaringsmålsætninger
 - samtlige de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning hvad angår den manglende fastsættelse af bevaringsforanstaltninger.
- 14 Ved skrivelse af 11. januar 2019 anførte Irland, at medlemsstaten forventede at udpege de resterende lokaliteter som særlige bevaringsområder og fastsætte bevaringsmålsætningerne for disse lokaliteter senest i slutningen af 2020, og at de allerede var beskyttet som kandidatlokaliteter. Irland henviste også til et program for iværksættelse af bevaringsforanstaltningerne.
- 15 Ved skrivelser af 26. april, 2. maj, 11. oktober og 12. december 2019 og af 14. januar og 14. april 2020 orienterede Irland Kommissionen om status for fremskridtene med hensyn til procedurerne for udpegning af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder og fastsættelsen af bevaringsmålsætningerne.
- 16 Eftersom Kommissionen var af den opfattelse, at Irland således ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, har den den 16. juli 2021 anlagt denne sag.
- 17 Ved afgørelse af 6. december 2021 har Domstolens præsident givet Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Irland.

III. Om søgsmålet

- 18 Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremsat 3 klagepunkter, hvoraf de 2 første vedrører en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og det tredje en tilsidesættelse af dette direktivs artikel 6, stk. 1. Den har for det første anført, at 217 af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning ikke er blevet udpeget som særlige bevaringsområder, for det andet at der ikke er fastsat bevaringsmålsætninger for 140 af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, og for det tredje at ingen tilstrækkelige bevaringsforanstaltninger er blevet fastsat for de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 19 Irland har nedlagt påstand om frifindelse i traktatbrudssøgsmålet. Forbundsrepublikken Tyskland, der støtter Irland, har dog kun taget stilling til det tredje klagepunkt.

A. Det første klagepunkt om manglende udpegning af særlige bevaringsområder

1. Parternes argumentation

- 20 Kommissionen har med det første klagepunkt foreholdt Irland at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved ikke hurtigst muligt og inden for højst 6 år fra datoerne for vedtagelse af beslutning 2004/813 og 2009/96 at have udpeget 217 af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder.
- 21 Kommissionen er af den opfattelse, at Domstolens praksis, nemlig 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), vedrørende de særligt beskyttede områder, som 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 direktiv 2013/17 (herefter »fugledirektivet«), kan anvendes på den foreliggende sag, henset til de bevaringsmålsætninger, der forfølges med habitatdirektivet og fugledirektivet. Anvendelsen af denne retspraksis indebærer, at afgrænsningen af disse områder og beskyttede arter derfor skal offentliggøres for at få indiskutabel bindende virkning, således at kravet om retssikkerhed er overholdt.
- 22 Som det fremgår af Kommissionens notat af 14. maj 2012 om udpegning som særlige bevaringsområder, skal lokalitetens navn og beliggenhed og de arter og naturtyper, som det særlige bevaringsområde udpeges for, være klart angivet, og det samme gælder grænserne for bevaringsområdet, formålet med udpegningen og de beskyttelsesbestemmelser, der gælder for området.
- 23 Irland har meddelt Kommissionen, at udpegningen sker ved hjælp af afledte retsakter. Kommissionen har ikke fremsat indvendinger mod en sådan udpegningsmetode, men dog fremhævet, at den kun vedrørte 206 af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning ved udløbet af den frist, som var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse, og fra hvilken traktatbruddet skal bedømmes. Irland har nemlig erkendt kun at have udpeget 212 lokaliteter, hvoraf 6, nemlig Hempton's Turbot Bank SAC, Porcupine Bank Canyon SAC, South-East Rockall Bank, Codling Fault Zone SAC, Blackwater Bank SAC og West Connacht Coast SAC, ikke er blandt de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning. På datoen for indleveringen af stævningen var 154 lokaliteter stadig ikke blevet udpeget.
- 24 Det forhold, at lokaliteterne er beskyttede, så snart de er opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning, berører ikke forpligtelsen til at udpege dem som særlige bevaringsområder i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4.
- 25 Irland har i svarskriftet henvist til, at det overordnede mål, der forfølges med habitatdirektivets artikel 6, er at pålægge medlemsstaterne en række forpligtelser, der skal sikre opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af betydning for Den Europæiske Union med henblik på at opfylde det mere generelle formål med dette direktiv om at sikre et højt niveau af beskyttelse af miljøet (dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 106, og af 7.11.2018, Holohan m.fl., C-461/17, EU:C:2018:883, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

- 26 Irland har for det første anført, at de foranstaltninger, som Kommissionen henviser til, og som er anført i denne doms præmis 22, er blevet truffet for samtlige de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning gennem den beskyttelse, som irsk ret yder alle »europæiske lokaliteter«, der er et begreb i irsk ret, som ligeledes omfatter kandidatlokaliteterne og netop derfor lokaliteterne af fællesskabsbetydning. Formålet om at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau og bidrage til oprettelsen af Natura 2000-nettet er således blevet opfyldt for samtlige de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 27 En kandidatlokalitet nyder således samme beskyttelse som de særlige bevaringsområder.
- 28 Til illustration kan nævnes, at fjerde og femte kapitel i European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (bekendtgørelse af 2011 om gennemførelse af De Europæiske Fællesskabs habitatdirektiv og fugledirektiv, herefter »gennemførelsesbekendtgørelsen«) pålægger ministeren for boliger, lokalforvaltning og kulturarv (herefter »den kompetente minister«) visse forpligtelser vedrørende aktiviteter, planer og projekter, der kan påvirke europæiske lokaliteter. De beskytter således lokaliteterne på samme måde, uanset om de formelt er udpeget som særlige bevaringsområder eller ej.
- 29 I denne henseende pålægger gennemførelsesbekendtgørelsens artikel 28 den kompetente minister principielt at forbyde en aktivitet, såfremt ministeren vurderer, at den kan have betydelige konsekvenser for en europæisk lokalitet. Bekendtgørelsen indeholder med henblik herpå en liste over aktiviteter, der kræver tilladelse. De offentlige myndigheder skal desuden tage hensyn til listen over aktiviteter, der kræver tilladelse, når de behandler en ansøgning om tilladelse i henhold til en lovgivningsmæssig ordning, eller når de foreslår vedtagelse af deres egne planer eller projekter.
- 30 I øvrigt fastsætter denne bekendtgørelses femte kapitel en procedure, hvorved en offentlig myndighed, alt efter omstændighederne, foretager en passende vurdering af en plan eller et projekt, for hvilken eller hvilket denne offentlige myndighed har modtaget en ansøgning om tilladelse, eller som den ønsker at iværksætte.
- 31 I henhold til nævnte bekendtgørelses artikel 11 skal identifikationen af en lokalitet som kandidat til udpegning som lokalitet af fællesskabsbetydning kunne konsulteres i den kompetente ministers kabinet samt på internettet og meddeles de angivne organer, jordejerne og befolkningen som helhed. De således tilgængelige oplysninger omfatter bl.a. et kort, der fastlægger lokalitetens grænser, dens navn, beliggenhed og udstrækning samt begrundelsen for dens identifikation som kandidat til udpegning som lokalitet af fællesskabsbetydning.
- 32 Irland har for det andet, uanset det ovenstående, fremhævet kompleksiteten af proceduren for den formelle udpegning af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder, der i reglen indebærer pligt til at informere de berørte ejere og give dem mulighed for at rejse indsigelse mod udpegningen, hvilket er afgørende for at sikre dem retlig beskyttelse. Den formelle udpegning af de omhandlede lokaliteter indebærer således, at der skulle føres dialog med 18 516 ejere og behandles 674 klager indgivet af disse ejere.
- 33 Af de endnu ikke udpegede lokaliteter er 20 desuden højmoser, med hensyn til hvilke afslutningen af udpegningsproceduren beror på en aftale med Kommissionen vedrørende løsningen for den overordnede forvaltning af nettet af sådanne højmoser, der er genstand for en indgående dialog med nævnte institution.

- 34 Kommissionen har i replikken bestridt, at proceduren for udpegning af disse 20 højmoser beror på resultatet af drøftelser om, hvordan de skal forvaltes, og med hensyn til den mulige kompleksitet af proceduren for formel udpegning efter irsk ret, f.eks. behovet for at behandle klager fra jordejerne, fremhævet, at medlemsstaterne ifølge Domstolens faste praksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i deres nationale retsorden for at begrunde, at forpligtelser, der følger af EU-retten, ikke overholdes (dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmølleparken i Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Kommissionen har anført, at det følger af den sammenhæng, hvori habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, indgår, at der består en forpligtelse til at afslutte den procedure, der er fastsat i denne artikel, ved at udpege en lokalitet som særligt bevaringsområde. Den modsatte fortolkning, som Irland har fremført, ville føre til, at denne artikels stk. 4 blev frataget sin nyttevirkning.
- 36 Forpligtelsen til at beskytte lokaliteterne, før de udpeges som særlige bevaringsområder, er desuden fastsat i habitatdirektivets artikel 4, stk. 5.
- 37 I øvrigt er beskyttelsen af kandidatlokaliteterne i henhold til irsk ret ringere end den beskyttelse, der skal tildeles de særlige bevaringsområder, som er de eneste, der er omfattet af forpligtelsen til at fastsætte bevaringsforanstaltninger i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 1.
- 38 Denne beskyttelse opfylder desuden ikke kravet om klarhed og retssikkerhed. Listen over kandidatlokaliteter kan nemlig ændre sig i forhold til de indsigelser, der rejses af de berørte personer.
- 39 Irland har i duplikken fremhævet, at det fremgår af det notat fra Kommissionen, der er nævnt i denne doms præmis 22, at proceduren for udpegning af særlige bevaringsområder hører under medlemsstaternes nationale ret. Irland har i overensstemmelse med sin skønsbeføjelse valgt at udpege de særlige bevaringsområder ved at beskytte dem – som europæiske lokaliteter – på alle nødvendige måder.
- 40 Ifølge Irland er argumentet om, at afgrænsningen af lokaliteterne kan ændre sig inden den formelle udpegning, ikke underbygget. I øvrigt gør udpegningen af de særlige bevaringsområder ikke disses grænser endelige, idet grænserne kan ændres efter udpegningen, hvis der foreligger videnskabelige fejl.
- 41 Den fortolkning, som Irland har anlagt, fører ikke til, at habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, fratages sin nyttevirkning. Irsk ret opfylder nemlig de forpligtelser, der følger af dette stykke, og sikrer således beskyttelsen af de pågældende lokaliteter ved at kræve anvendelse af forsigtighedsprincippet og gennemførelse af de vurderinger, der er omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 3.
- 42 Beskyttelsen af kandidatlokaliteterne i henhold til irsk lovgivning går videre end den, der følger af habitatdirektivets artikel 4, stk. 5, eftersom denne lovgivning foreskriver offentliggørelse af de nærmere oplysninger om og udstrækningen af den berørte lokalitet, de kvalificerede interesser og en liste over aktiviteter, der kræver forudgående tilladelse for at kunne gennemføres.
- 43 Irland har anført, at der på tidspunktet for indleveringen af duplikken var gennemført formel udpegning af 339 af de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.

2. Domstolens bemærkninger

- 44 Indledningsvis bemærkes, at habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, pålægger medlemsstaterne at bidrage til oprettelsen af Natura 2000-nettet i forhold til deres andel af de naturtyper, der er nævnt i bilag I til dette direktiv, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II til direktivet, som er repræsenteret på deres respektive områder, og med henblik herpå i overensstemmelse med samme direktivs artikel 4 ved afslutningen af den i direktivet fastsatte procedure udpege lokaliteter som særlige bevaringsområder.
- 45 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) (jf. i denne retning dom af 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, præmis 37).
- 46 Irland har ikke bestridt, at ikke alle de 217 omhandlede lokaliteter formelt var udpeget som særlige bevaringsområder på datoen for udløbet af den frist, der var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse. Medlemsstaten har imidlertid gjort gældende, at den beskyttelse, som den sikrer kandidatlokaliteterne, svarer til den beskyttelse, der gives de særlige bevaringsområder, således at habitatdirektivets formål er opfyldt.
- 47 I denne henseende bemærkes, at Den Portugisiske Republik i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål mod denne medlemsstat til sit forsvar fremsatte det anbringende, at eksisterende nationale bevaringsforanstaltninger og -programmer, der er retligt bindende for den offentlige forvaltning, finder anvendelse på de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning fra datoen for fremsendelsen til Kommissionen af den liste, som Den Portugisiske Republik har opstillet i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 31).
- 48 Som svar på dette argument fastslog Domstolen for det første, 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 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 35).
- 49 Domstolen bemærkede for det andet, at Den Portugisiske Republik ved at anføre, at procedurerne for udpegning af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder endnu ikke formelt set var afsluttet, ikke bestred, at den ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, endnu ikke havde udpeget disse lokaliteter som særlige bevaringsområder (dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 37).

- 50 Et sådant ræsonnement kan ligeledes anvendes på Irlands anbringende om, at beskyttelsen i henhold til irsk lovgivning af lokaliteter af fællesskabsbetydning og kandidatlokaliteter er tilstrækkelig til at opfylde de forpligtelser, der følger af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4.
- 51 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at den nationale lovgivning, som Irland har påberåbt sig til støtte for sit svar på det første klagepunkt i Kommissionens stævning, og som ifølge Irland giver de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, der ikke er udpeget som særlige bevaringsområder, en tilstrækkelig beskyttelse, ikke kan opfylde den særlige forpligtelse i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, til formelt at udpege lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder.
- 52 Denne forpligtelse udgør nemlig et obligatorisk skridt i ordningen for beskyttelse af naturtyper og arter som fastsat i dette direktiv.
- 53 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 (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 50).
- 54 Sidstnævnte 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, i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 45.
- 55 Hvad angår den af Irland fremhævede kompleksitet af proceduren for den formelle udpegning, der bl.a. skyldes søgsmål anlagt af ejerne af de omhandlede lokaliteter til prøvelse af en sådan udpegning, bemærkes, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i deres nationale retsorden for at begrunde, at forpligtelser, der følger af EU-retten, ikke overholdes (dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmølleparken i Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 På denne baggrund skal det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, idet denne medlemsstat ikke har udpeget 217 af de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder hurtigst muligt og inden for højst 6 år.
- 57 Det første klagepunkt skal derfor tiltrædes.

B. Det andet klagepunkt om manglende fastsættelse af bevaringsmålsætninger

1. Parternes argumentation

- 58 Kommissionen har med det andet klagepunkt foreholdt Irland at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, ved ikke at have fastsat detaljerede bevaringsmålsætninger for 140 af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.

- 59 Kommissionen udleder forpligtelsen til at fastsætte detaljerede bevaringsmålsætninger for hver lokalitet inden for højst seks år af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, som fortolket af Domstolen i dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 46-52).
- 60 På datoen for udløbet af den frist, der var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse, havde Irland ikke opfyldt denne forpligtelse for 140 af de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 61 Irland har i svarskriftet erkendt ikke at have fuldendt proceduren for fastlæggelse og offentliggørelse af de specifikke bevaringsmålsætninger for alle de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 62 Medlemsstaten har anført, at den har gjort en betydelig indsats for at fastlægge og offentliggøre specifikke bevaringsmålsætninger. Covid-19-pandemien har imidlertid forsinket færdiggørelsen af arbejdet. På datoen for indleveringen af Irlands svarskrift fandtes der bevaringsmålsætninger for 371 lokaliteter. På datoen for indleveringen af duplikken var der fastsat bevaringsmålsætninger for samtlige lokaliteter.
- 63 Henset til de fremskridt, der er gjort, er der ikke tale om en væsentlig tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4.

2. Domstolens bemærkninger

- 64 Hvad angår affattelsen af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, bemærkes, at selv om forpligtelsen til at fastsætte bevaringsmålsætninger ikke udtrykkeligt fremgår af ordlyden af denne bestemmelse, kræver den 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, at disse bevaringsmålsætninger allerede er blevet fastlagt (dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 46).
- 65 Domstolen har således – under hensyntagen til også 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, gælder denne frist ligeledes ved fastlæggelsen af bevaringsmålsætningerne, eftersom disse er nødvendige med henblik på fastsættelsen af prioriteringen, og de skal derfor fastlægges før prioriteringen (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 47-53).
- 66 Det skal tilføjes, at alene specifikke og præcise målsætninger kan kvalificeres som »bevaringsmålsætninger« som omhandlet i habitatdirektivet (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 59).
- 67 I det foreliggende tilfælde udløb de frister på seks år, der var fastsat for Irland til at udpege de lokaliteter, der er opført på listen i beslutning 2004/813 og 2009/96, henholdsvis den 7. december 2007 og den 12. december 2014.

- 68 Irland har erkendt, at medlemsstaten ved udløbet af den frist, der var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse, nemlig den 9. januar 2019, ikke i national ret havde fastsat de specifikke bevaringsmålsætninger for de 140 lokaliteter af fællesskabsbetydning, med hensyn til hvilke Kommissionen har rejst det andet klagepunkt.
- 69 På denne baggrund skal det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, idet denne medlemsstat ikke har fastsat lokalitetsspecifikke detaljerede bevaringsmålsætninger for 140 af de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 70 Det andet klagepunkt skal derfor tiltrædes.

C. Det tredje klagepunkt om tilsidesættelse af forpligtelsen til at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger

1. Parternes argumentation

- 71 Kommissionen har i stævningen foreholdt Irland at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ved ikke at have vedtaget de nødvendige bevaringsforanstaltninger. For det første er ingen bevaringsforanstaltninger blevet vedtaget for 230 lokaliteter. Dernæst er de bevaringsforanstaltninger, der er vedtaget i 149 andre lokaliteter, kun fragmentariske. Desuden er de fuldstændige bevaringsforanstaltninger, som er truffet for 44 lokaliteter, ikke gyldige, da de er vedtaget inden fastsættelsen af bevaringsmålsætningerne. Endelig foreholdes Irland at have indført en generel praksis bestående i at iværksætte bevaringsforanstaltninger, som ikke er præcise nok.
- a) De lokaliteter, for hvilke der ifølge Kommissionen ikke er truffet bevaringsforanstaltninger, eller for hvilke der er truffet delvise bevaringsforanstaltninger*
- 72 Kommissionen er af den opfattelse, at de nødvendige bevaringsforanstaltninger skulle have været vedtaget inden for den frist på seks år, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, for udpegning af særlige bevaringsområder. Den har anført, at bevaringsforanstaltningerne som omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 1, ifølge dom af 5. september 2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 52), og af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 76), skal iværksættes og gennemføres inden for rammerne af disse særlige bevaringsområder og dermed inden for fristen for udpegningen af disse.
- 73 Ifølge Kommissionen fremgår det klart af ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, at den pågældende medlemsstat skal indføre bevaringsforanstaltninger for alle de særlige bevaringsområder på dens område.
- 74 Irland har imidlertid for det første ikke givet Kommissionen meddelelse om nogen bevaringsforanstaltning vedrørende 230 af de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 75 Hvad for det andet angår de 193 resterende lokaliteter, for hvilke der er truffet bevaringsforanstaltninger, har Kommissionen på grundlag af dom af 5. september 2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-290/18,

EU:C:2019:669, præmis 55), og af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 86), anført, at bevaringsforanstaltningerne skal iværksættes for hver art og hver naturtype, der findes på hver enkelt af de omhandlede lokaliteter. Irland har imidlertid kun indført bevaringsforanstaltninger for en del af de beskyttede arter og/eller naturtyper på 149 lokaliteter.

- 76 Kommissionen har forklaret, at den er nået frem til dette tal ved at sammenligne antallet af kvalificerende elementer på lokaliteterne som angivet af Irland i de relevante standardformularer for oplysninger med antallet af disse elementer, for hvilke Irland har oplyst at have iværksat bevaringsforanstaltninger.
- 77 De foranstaltninger, som Irland har angivet i sit svar på Kommissionens begrundede udtalelse, er utilstrækkelige med henblik på at reducere antallet af lokaliteter, for hvilke der er truffet delvise bevaringsforanstaltninger. Ifølge Kommissionen er fleste af disse foranstaltninger nemlig kun under udarbejdelse og nærmere bestemt i forberedelsesfasen. Desuden har Irland ikke fremlagt oplysninger, der gør det muligt at konkludere, at de nævnte foranstaltninger kompletterer de samlede bevaringsforanstaltninger og således omfatter alle de elementer i de berørte lokaliteter, der er af betydning.
- 78 Irland har i svarskriftet forklaret, at medlemsstaten har gennemført overordnede og detaljerede bevaringsforanstaltninger gennem ti nationale programmer. Disse programmer er udarbejdet ud fra naturtype og art og ikke ud fra lokalitet. De gennemføres imidlertid specifikt for hver lokalitet. Disse forhold viser, at denne medlemsstat ikke alene overholder habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, men også ønsker i højere grad at opfylde kravene i denne bestemmelse på en pragmatisk måde ved at sikre en passende beskyttelse af de pågældende arter og levesteder.
- 79 Irland har særligt anført, at medlemsstaten har vedtaget fuldstændige bevaringsforanstaltninger for 79 lokaliteter, der er nævnt i bilaget til svarskriftet, og til illustration fremlagt de vedtagne foranstaltninger for et udsnit på 6 lokaliteter. På mange lokaliteter er der indført i hvert fald delvise bevaringsforanstaltninger.
- 80 Irland har anført, at gennemførelsesbekendtgørelsen indeholder bevaringsforanstaltninger, for så vidt som den kræver forudgående tilladelse til udøvelse af en aktivitet, og den tager således sigte på at undgå, at den omhandlede lokalitet lider skade. Der er således truffet bevaringsforanstaltninger for hver og én af de omhandlede lokaliteter.
- 81 Irland har anerkendt, at den måde, hvorpå oplysningerne blev fremsendt til Kommissionen, måske var mangelfuld. Da der ikke findes et centraliseret datastyringssystem til indsamling af oplysninger om interventionerne og foranstaltningerne til forvaltning af de omhandlede lokaliteter, er det vanskeligt for Irland på udtømmende vis og på basis af beviser at overføre resultater fra forvaltningen af lokaliteterne på lokalt plan til nationalt plan. En centraliseret dataplatform er under overvejelse.
- 82 Kommissionen har anført, at de 10 nationale programmer, som Irland har nævnt, og listen over 79 lokaliteter, for hvilke der angiveligt er truffet fuldstændige bevaringsforanstaltninger, samlet kun vedrører 137 lokaliteter. Irland har således erkendt, at der er mindst 286 lokaliteter uden bevaringsforanstaltninger.

- 83 Med hensyn til disse 79 lokaliteter og de supplerende lokaliteter, der er omfattet af de 10 nationale programmer, som Irland har påberåbt sig ved henvisning til indholdet af de dokumenter, der er vedlagt som bilag til Irlands svarskrift, har Kommissionen anført, at Irland ikke i svarskriftet har angivet, hvor i bilagene den angivelige »udtømmende og fuldstændige« karakter af bevaringsforanstaltningerne vedrørende disse 79 lokaliteter skulle være omhandlet, og heller ikke henvist til de 10 programmer, som skulle være sammenfattet i et af disse bilag, med henblik på navnlig at modbevise, at bevaringsforanstaltningerne er ufuldstændige. I overensstemmelse med artikel 124, stk. 1, litra b), i Domstolens procesreglement skal der således ikke tages hensyn til oplysningerne i disse bilag.
- 84 Fire af disse ti programmer er desuden blevet vedtaget efter udløbet af den frist, der var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse. Det følger ligeledes af bilaget til svarskriftet, at nogle af disse programmer kun delvis dækker de kvalificerende elementer på lokaliteterne.
- 85 Irland har i duplikken anført, at den fortolkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, som Kommissionen slår til lyd for, og hvorefter denne bestemmelse skulle kræve, at det godtgøres, at der er gennemført bevaringsforanstaltninger på alle lokaliteterne, og at disse foranstaltninger fungerer, er uigennemførlig og ude af trit med virkeligheden. Denne fortolkning har hverken støtte i direktivet eller i Domstolens praksis.
- 86 Bevaringsforanstaltningerne nødvendiggør på grund af deres karakter tilpasninger, og identifikationen af supplerende eller andre foranstaltninger er således ikke nok til at godtgøre et traktatbrud fra Irlands side. Det er tilstrækkeligt, at Irland konstant overvåger de bevaringsforanstaltninger, der er iværksat i hele Natura 2000-nettet, for at sikre, at der tages hensyn til de trusler og den belastning, der er påvist for de forskellige lokaliteter. Denne fortolkning understøttes af habitatdirektivets artikel 11 og 17, der fastsætter, at bevaringsforanstaltningerne skal vurderes og om nødvendigt tilpasses for at sikre deres effektivitet.
- 87 Den omstændighed, at bevaringsprogrammerne ikke udtrykkeligt er knyttet til lokaliteternes grænser, rejser ikke tvivl om effektiviteten af disse foranstaltninger. Tværtimod har indførelsen af overordnede programmer og ikke individuelle foranstaltninger for hver lokalitet samlede virkninger på beskyttelsen af arterne og levestederne og afspejler den nødvendige koordinering af tiltagene for at håndtere bevaringsmålsætningens kompleksitet.
- 88 Irland har som bilag til duplikken fremlagt de bevaringsforanstaltninger, der er vedtaget vedrørende 6 yderligere lokaliteter, som er opført på listen over 79 lokaliteter, og 21 lokaliteter vedrørende flagermusen *Rhinolophus hipposideros*, samt yderligere oplysninger om de få lokaliteter, som Irland havde valgt til illustration i sit svarskrift.
- 89 Forbundsrepublikken Tyskland har i sit interventionsindlæg anfægtet den fortolkning, hvorefter bevaringsforanstaltningerne skal vedrøre hver art eller naturtype, der findes på de pågældende lokaliteter.
- 90 I Domstolens praksis henvises der ikke til en forpligtelse til at træffe særlige eller individuelle bevaringsforanstaltninger for hver art eller naturtype, men til bevaringsforanstaltninger fastsat i overensstemmelse med de økologiske behov for hver art og hver naturtype (jf. i denne retning dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 55).

- 91 I dom af 7. december 2000, Kommissionen mod Frankrig (C-374/98, EU:C:2000:670, præmis 20), som vedrørte fugledirektivet, men som kan anvendes på habitatdirektivet, forkastede Domstolen det klagepunkt, der var blevet rejst over for Den Franske Republik, og hvorefter de særlige beskyttelsesforanstaltninger var utilstrækkelige, når der ikke var fastsat specifikke bestemmelser for hver vild fugleart i det pågældende område, med den begrundelse, at de omhandlede nationale bestemmelser, for så vidt som de fastsatte et forbud mod aktiviteter, der ville kunne gøre indgreb i de omhandlede levesteder, kom alle de fuglearter, der forekom i de af disse bestemmelser omfattede områder, til gode.
- 92 Afhængigt af konteksten vil det være tilstrækkeligt enten at fastsætte generelle forbud med henblik på at forebygge de vigtigste risici eller trusler på lokaliteten eller nødvendigt at træffe differentierede foranstaltninger. Det vil derfor være overdrevent formalistisk systematisk at kræve, at der træffes særlige foranstaltninger for hvert område.
- 93 Kommissionen har i sine bemærkninger til Forbundsrepublikken Tysklands interventionsindlæg afvist, at der er tale om formalisme.
- 94 Kommissionen er enig med Forbundsrepublikken Tyskland i, at en bevaringsforanstaltning kan være rettet mod flere elementer, hvis disse udviser ensartede økologiske behov. Hvert levested og hver art på lokaliteten skal dog være omfattet af de nødvendige bevaringsforanstaltninger på grundlag af specifikke bevaringsmålsætninger. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag, eftersom Irland kun har meddelt foranstaltninger for en undergruppe af de relevante elementer.
- b) De lokaliteter, for hvilke der ifølge Kommissionen er truffet bevaringsforanstaltninger, som ikke er baseret på bevaringsmålsætningerne*
- 95 Kommissionen har i stævningen foreholdt Irland at have vedtaget bevaringsforanstaltninger, selv om bevaringsmålsætningerne endnu ikke var fastsat for så vidt angår de 44 omhandlede lokaliteter, for hvilke der er truffet fuldstændige bevaringsforanstaltninger.
- 96 Ifølge Kommissionen følger det af Domstolens praksis, navnlig af dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 46-52), at bevaringsforanstaltningerne skal være baseret på bevaringsmålsætningerne.
- 97 Kommissionen udleder heraf en retlig forpligtelse til at basere bevaringsforanstaltningerne på bevaringsmålsætninger, der er specifikke for hver lokalitet og klart definerede, og som omfatter et materielt element (målsætningerne og foranstaltningerne skal være sammenhængende) og et sekventielt element (målsætningerne må ikke efterfølge foranstaltningerne). Denne tilgang bekræftes af en systematisk fortolkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, henset til dette direktivs artikel 6, stk. 3, der fastsætter, at vurderingen af de projekter, der kan påvirke et særligt bevaringsområde, skal foretages under hensyn til bevaringsmålsætningerne.
- 98 Irland har i svarskriftet anfægtet Kommissionens fortolkning af dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047), der er for bogstavelig, og som ikke tager hensyn til ånden i og ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1. I den sag, der gav anledning til denne dom, var der ikke fastsat nogen bevaringsmålsætning. Der skal sondres mellem en sådan situation og den foreliggende situation, hvor bevaringsmålsætninger er fastsat efter iværksættelsen af bevaringsforanstaltninger.

- 99 Kommissionen har i replikken tilføjet, at når henses til habitatdirektivets genstand og formål, må det nødvendigvis forholde sig således, at bevaringsmålsætningerne skal fastsættes forud for bevaringsforanstaltningerne. Bevaringsmålsætningerne definerer nemlig parametrene til vurdering af, om bevaringsforanstaltningerne opfylder disse målsætninger. Hvis bevaringsmålsætningerne blev fastsat efter bevaringsforanstaltningerne, ville der være en risiko for, at disse målsætninger blot afspejlede på forhånd fastsatte bevaringsforanstaltninger.
- 100 Irland har i duplikken fremhævet, at Kommissionens fortolkning medfører, at bevaringsforanstaltninger, som medlemsstaterne har gennemført i henhold til habitatdirektivet, lades ude af betragtning af den grund, at de går forud for offentliggørelsen af bevaringsmålsætningerne.
- 101 De pågældende bevaringsforanstaltninger er imidlertid baseret på en tilpasset vurdering af trusler og belastning.
- 102 Forbundsrepublikken Tyskland har i sit interventionsindlæg ligeledes anført, at et traktatbrud ikke kan følge af den blotte omstændighed, at fastlæggelsen af bevaringsmålsætningerne ikke er gået forud for fastsættelsen af bevaringsforanstaltningerne. Det afgørende forhold ved vurderingen af, om der foreligger et traktatbrud, er bevaringsforanstaltningernes effektivitet, uanset hvornår de er vedtaget.
- 103 En anden fortolkning vil rent formelt kræve, at der træffes bevaringsforanstaltninger igen, selv om de vedtagne foranstaltninger er effektive og fuldt ud opfylder de materielle kriterier i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1. Indførelse af dette formelle krav vil være i strid med Domstolens praksis, bl.a. dom af 17. april 2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 213), hvorefter det vigtigste er, at de nødvendige bevaringsforanstaltninger gennemføres effektivt.
- 104 Forbundsrepublikken Tyskland ser endvidere en selvmodsigelse i Kommissionens ræsonnement. På den ene side er Kommissionen af den opfattelse, at bevaringsmålsætningerne skal opstilles, så snart en lokalitet er udpeget som lokalitet af fællesskabsbetydning. På den anden side medgiver den, at fristen på seks år i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, gælder for fastlæggelsen af disse målsætninger.
- 105 Kommissionen har i sine bemærkninger til Forbundsrepublikken Tysklands interventionsindlæg gjort gældende, at det vil være et rent tilfælde, hvis bevaringsforanstaltninger, der er vedtaget forud for fastlæggelsen af bevaringsmålsætningerne, opfylder disse målsætninger. Der vil omvendt være en risiko for, at de efterfølgende bevaringsmålsætninger ikke opfylder deres funktion i form af bestemmelse af en lokalitets potentielle bidrag til Natura 2000-nettet, fordi de blot afspejler ambitionen med de eksisterende bevaringsforanstaltninger, der ikke er baseret på bevaringsmålsætninger og derfor ikke rettet mod det overordnede mål, der forfølges med habitatdirektivet, nemlig at opretholde og genoprette en gunstig bevaringsstatus. Dette problem forstærkes, når foranstaltningerne, som i det foreliggende tilfælde, systematisk ligger forud for fastlæggelsen af målsætningerne.
- 106 Kommissionen har i øvrigt bestridt, at dens fortolkning på nogen måde skulle være selvmodsigende. Den rækkefølge, der er foreskrevet ved habitatdirektivet, følger ordlyden af dette direktivs artikel 4 og 6.

c) En vedvarende og systematisk praksis bestående i iværksættelse af bevaringsforanstaltninger, som ikke er tilstrækkeligt præcise, og som ikke gør det muligt at imødegå alle væsentlige belastninger og trusler

- 107 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at bevaringsforanstaltningerne skal være klare og præcise. Generiske og orienterende foranstaltninger og foranstaltninger, der skal konkretiseres med henblik på en effektiv gennemførelse, er ikke tilstrækkelige (dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 77 og 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 108 Desuden fastsætter habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, et kvalitativt krav, nemlig at disse foranstaltninger skal gøre det muligt at imødegå alle de vigtigste belastninger og trusler.
- 109 I det foreliggende tilfælde er de bevaringsforanstaltninger, som Irland har indført, på systematisk og vedvarende vis ikke præcise og detaljerede nok til at imødegå alle væsentlige belastninger og trusler.
- 110 Kommissionen kan i henhold til artikel 258 TEUF søge at få fastslået, at bestemmelserne i et direktiv ikke er blevet overholdt, som følge af at en medlemsstats myndigheder har vedtaget en generel praksis, der er i strid med disse bestemmelser, hvilket 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).
- 111 Kommissionen har på grundlag af en kvalitativ vurdering af en bred vifte af irske lokaliteter, der var genstand for eksisterende bevaringsforanstaltninger, gjort gældende, at de bevaringsforanstaltninger, der var indført på de irske lokaliteter, systematisk og vedvarende var af en utilstrækkelig kvalitet, fordi de ikke var præcise og detaljerede nok, eller fordi de ikke var tilstrækkelige til at imødegå alle væsentlige belastninger og trusler.
- 112 Kommissionen har illustreret denne systemiske mangel ved hjælp af en detaljeret vurdering, der fokuserer på to vigtige prioriterede naturtyper, der findes på en bred vifte af irske lokaliteter, nemlig for det første kystlaguner og terrændækkende moser og for det andet en særligt truet art, ferskvandsperlemuslingen.
- 113 Disse eksempler er repræsentative og afslører følgelig Irlands generelle og vedvarende tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1. De vedrører et stort antal lokaliteter, som bl.a. er blevet udvalgt på grund af deres – ugunstige eller dårlige – bevaringsstatus, der er konstateret i de rapporter, som Irland har udarbejdet i henhold til dette direktivs artikel 17, og betydningen af de omhandlede levesteder og arter, bl.a. fordi Irland er hjemsted for en stor del af de terrændækkende moser og ferskvandsperlemuslingerne. Endelig er den geografiske fordeling af de undersøgte lokaliteter repræsentativ for den geografiske udformning af nettet af lokaliteter af fællesskabsbetydning og de særligt beskyttede områder i Irland.
- 114 Kommissionen har som eksempel først nævnt kystlaguner, for hvilke der bl.a. er givet meddelelse om bevaringsforanstaltningerne »tilmudring« og »oversvømmelse« samt »forvaltning af vandniveauerne«. Disse foranstaltninger er ikke tilstrækkeligt specifikke i kvantitativ henseende og med hensyn til angivelse af de ansvarlige aktører eller de aktiviteter, der skal iværksættes, og de imødegår bl.a. ikke belastningen vedrørende vandforureningen.

- 115 Det brede spektrum af belastninger på denne naturtype og disse foranstaltningers utilstrækkelighed bekræftes af den rapport, som Irland udarbejdede i 2019 i henhold til habitatdirektivet, og hvorefter lagunernes tilstand er dårlig og forringes.
- 116 Kommissionen har dernæst som eksempel nævnt terrændækkende moser. Bevaringsforanstaltningerne for de berørte lokaliteter er for generiske. I denne sammenhæng har Kommissionen f.eks. nævnt »mekanisk fjernelse af tørv«, »tørveudvinding«, »afbrænding«, »skovrydning«, »græsning«, »generel skovforvaltning«, »forvaltning af vandniveauer«, »andre konsekvenser knyttet til turist- og fritidsaktiviteter«, »jagt«, »fjernelse af krat«, »fjernelse af/kontrol med plantearter« og »indhegning«.
- 117 Det fremgår af Irlands rapport for 2013 i henhold til habitatdirektivet, at disse foranstaltninger har fokus på truslen fra overgræsning, men ikke i tilstrækkelig grad imødegår de andre væsentlige belastninger og trusler mod terrændækkende moser, såsom vindmølleparker og andre infrastrukturer, tørvegravning, erosion, afbrænding, skovplantning, landbrugsaktiviteter med kvælstofaflejring eller dræning, således som det fremgår af Irlands rapport for 2019. Disse rapporter viser, at disse tørvemosers tilstand er dårlig og forringes.
- 118 Endelig har Kommissionen som eksempel nævnt bevaringsområder for ferskvandsperlemuslingen og anført, at bevaringsforanstaltningerne for disse områder meget generisk henviser til »udledninger«, »bortskaffelse af husholdningsaffald«, »vandforurening« eller »kunstvanding« uden fastsættelse af bevaringsforanstaltninger med kvantitative termer, ansvarlige aktører eller tidsplaner.
- 119 Kommissionen er desuden af den opfattelse, at disse foranstaltninger ikke imødegår de af Irland angivne belastninger som følge af »diffus forurening af overfladevand forårsaget af landbrugs- og skovbrugsaktiviteter«, »indvinding af overfladevand til offentlig vandforsyning«, »brande« eller »skovplantning i åbne områder«.
- 120 Foranstaltningerne i KerryLIFE-projektet, som Irland har henvist til i sit svar på Kommissionens supplerende begrundede udtalelse, er utilstrækkelige, bl.a. fordi de ikke afbøder belastningen fra skovbrug på de omhandlede lokaliteter. Irland har også henvist til projektet vedrørende det europæiske innovationspartnerskab, der vedrører syv bevaringsområder for ferskvandsperlemuslinger, men ikke fremlagt oplysninger om, hvordan de tilknyttede foranstaltninger imødegår hver af de vigtigste belastninger og trusler, som den omhandlede art er ramt af på disse lokaliteter.
- 121 Den rapport, som Irland har udarbejdet for 2019 i henhold til habitatdirektivet, bekræfter belastningerne på de nævnte lokaliteter og viser, at bevaringsforanstaltningerne for disse er utilstrækkelige, eftersom den samlede tilstand på disse lokaliteter heri vurderes som dårlig og »i forværring«.
- 122 Irland har i svarskriftet til illustration forklaret, at der er udarbejdet lokalitetsspecifikke planer for genopretning og dræning for hele Irlands net af højmoser, der er udpeget som særlige bevaringsområder, herunder 53 omhandlede lokaliteter, og at der i øjeblikket iværksættes bevaringsforanstaltninger i hele dette net. De bevaringsforanstaltninger, der er beskrevet i hver plan, er udformet med henblik på for hvert særligt bevaringsområde at nå de mål, der tilsigtes med den lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætning for levestedet »aktive højmoser«, der er nævnt i bilag I til habitatdirektivet. Disse planer iværksættes i øjeblikket i henhold til forskellige dele af bevaringsprogrammet for højmoser.

- 123 Kommissionen har i replikken anført, at de kortfattede forklaringer i svarskriftet og bilagene hertil ikke godtgør, at de trufne foranstaltninger er tilstrækkeligt præcise og detaljerede for de naturtyper og arter, som dette klagepunkt vedrører. Irland har ikke præciseret, »hvem der gør hvad, hvor og hvornår«, og om de trufne foranstaltninger er tilstrækkelige til at imødegå alle væsentlige belastninger og trusler.
- 124 Blandt de 6 lokaliteter, der er nævnt i denne doms præmis 79, og som er blandt de 79 lokaliteter, for hvilke Irland hævder at have vedtaget fuldstændige bevaringsforanstaltninger, er lokaliteten Carrowmagappul Bog SAC desuden en af de højmoselokaliteter, for hvilke genopretningsplaner kun foreligger som udkast, og lokaliteten Slieve Bloom Mountains vedrører en terrændækkende mose, der kræver aktiv genopretning, og for hvilken der endnu ikke er udarbejdet nogen genopretningsplan.
- 125 De manglende bevaringsforanstaltninger med henblik på at løse de problemer, som skovbrug skaber i afvandingsområdet for lokaliteter, hvor der findes ferskvandsperlemuslinger, bekræftes på sin side af den seneste videnskabelige analyse af arten og dens bevaring. KerryLIFE-projektet kritiseres heri for ikke at have gjort det muligt at genoprette områder, der er blevet drænet til skovbrug.
- 126 Irland har i duplikken fremhævet sit arbejde med at forbedre bevaringsforanstaltningerne. Medlemsstaten er af den opfattelse, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ikke kræver, at bevaringsforanstaltningerne nødvendigvis imødegår alle de trusler og belastninger, som en lokalitet på et givet tidspunkt er udsat for.
- 127 Forbundsrepublikken Tyskland har i sit interventionsindlæg rejst indvendinger mod den fuldstændige karakter og præcisionsgrad, som Kommissionen kræver, og bestridt, at der kan tages hensyn til de rapporter, som Irland har udarbejdet på grundlag af habitatdirektivets artikel 17, for at bevise dette traktatbrud.
- 128 Hvad angår foranstaltningernes fuldstændige karakter er det nogle gange muligt ved et simpelt generelt forbud mod at foretage skadelige handlinger at forebygge alle de vigtigste risici og trusler. Det ville være ren formalisme generelt at kræve, at der altid træffes foranstaltninger, der er specifikke og særlige for hver lokalitet, i forhold til hver trussel eller hver art eller naturtype.
- 129 Hvad angår præcisionsgraden er det Irlands opfattelse, at det ikke kan udledes af kravet om klare og præcise bevaringsforanstaltninger, at disse altid skal omfatte kvantitative målsætninger, frister for handling og angivelse af, »hvem der gør hvad, hvor og hvornår«.
- 130 Det følger nemlig af dom af 10. maj 2007, Kommissionen mod Østrig (C-508/04, EU:C:2007:274, præmis 76), at habitatdirektivet kræver, at der vedtages de nødvendige bevaringsforanstaltninger, og begrænser de nationale myndigheders eventuelle lovbestemte eller administrative muligheder hvad angår midlerne til iværksættelsen og de tekniske valg, der kan træffes som led i disse foranstaltninger. Desuden har Domstolen i dom af 14. oktober 2010, Kommissionen mod Østrig (C-535/07, EU:C:2010:602, præmis 60), vedrørende fugledirektivet fastslået, at dette direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det er rettet til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

- 131 Hvad angår anvendelsen af de rapporter, som Irland har udarbejdet på grundlag af habitatdirektivets artikel 17, har Forbundsrepublikken Tyskland fremhævet, at de ikke specifikt henviser til de omhandlede lokaliteters situation, men til hele det berørte områdes situation. Der kan derfor ikke på grundlag af disse rapporter drages en konklusion vedrørende effektiviteten af de foranstaltninger, der er truffet på de omhandlede lokaliteter.
- 132 Desuden kan den udvikling, der konstateres i disse rapporter, skyldes, at der er tale om naturlige bestande og økosystemer med undertiden store udsving – der skyldes naturen – eller en egen dynamik, som desuden kan forstærkes, føjes til eller hindres af forskellige menneskeskabte påvirkninger, der ikke altid kan opvejes af foranstaltninger, der er specifikke for de beskyttede områder.
- 133 Kommissionen har i sine bemærkninger til Forbundsrepublikken Tysklands interventionsindlæg anført, at en bevaringsforanstaltning bestemt kan være rettet mod flere elementer, hvis disse har ensartede økologiske behov. Problemet hvad angår mange irske lokaliteter er imidlertid, at Irland for mange lokaliteter kun har meddelt foranstaltninger for en undergruppe af de relevante elementer.
- 134 Kommissionen har desuden anført, at den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne er overladt med hensyn til midlerne til iværksættelse af bevaringsforanstaltningerne, er begrænset. For det første følger det af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, at bevaringsforanstaltningerne skal imødegå alle de vigtigste belastninger eller trusler, der kan påvirke de naturtyper og arter, der findes på lokaliteten. Dernæst skal bevaringsforanstaltningerne være klare og præcise. Endelig har Domstolen fastslået, at bevaringsforanstaltninger, der var generiske og orienterende, eller som skulle konkretiseres med henblik på en effektiv gennemførelse, var utilstrækkelige (dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 55, og af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 82). Kvaliteten af bevaringsforanstaltningerne, herunder deres præcisionsgrad, er således ikke overladt til medlemsstaternes frie skøn.
- 135 I den rapport, der er udarbejdet på grundlag af habitatdirektivets artikel 17, er det i øvrigt angivet, at bevaringsstatussen for naturtyperne »kystlaguner« og »terrændækkende moser« samt for en særligt truet art, ferskvandsperlemuslingen, viser en tendens »til forværring« inden for Natura 2000-nettet. Den henviser således udtrykkeligt til situationen i Natura 2000-områderne.

2. Domstolens bemærkninger

a) Indledende bemærkninger

- 136 Indledningsvis bemærkes, at habitatdirektivets artikel 6 pålægger medlemsstaterne en række forpligtelser og fastsætter særlige procedurer, der, således som det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 2, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af betydning for Unionen med henblik på at opfylde det mere generelle formål med samme direktiv om at sikre et højt niveau af beskyttelse af miljøet for så vidt angår de lokaliteter, der er beskyttet i henhold til direktivet (dom af 7.11.2018, Holohan m.fl., C-461/17, EU:C:2018:883, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

- 137 Nærmere bestemt skal medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, for hvert enkelt særligt bevaringsområde iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I til direktivet og de arter i bilag II, der findes på den pågældende lokalitet (dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 207).
- 138 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 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 139 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at Irland, således som det er blevet fastslået i denne doms præmis 56, ikke har udpeget 217 af de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder hurtigst muligt og inden for højst 6 år. De nødvendige bevaringsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, skal imidlertid iværksættes og gennemføres inden for rammerne af disse særlige bevaringsområder (jf. i denne retning dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 52).
- 140 Det forhold, at Irland har tilsidesat den forpligtelse, der følger af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, til at udpege de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder, betyder ikke, at medlemsstaten fritages for forpligtelsen til, med hensyn til de samme lokaliteter, at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, stk. 1, og at den undgår, at der fastslås et traktatbrud i tilfælde af tilsidesættelse af sidstnævnte forpligtelse (jf. i denne retning dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 52-54).

b) De lokaliteter, for hvilke der ikke er truffet bevaringsforanstaltninger, eller for hvilke der er truffet ufuldstændige bevaringsforanstaltninger

- 141 Det bemærkes imidlertid, at det følger af fast retspraksis om bevisbyrden som led i et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF, at det påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Det er Kommissionen, som skal fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Sverige (Rensningsanlæg), C-22/20, EU:C:2021:669, præmis 143 og den deri nævnte retspraksis).
- 142 Medlemsstaterne er imidlertid i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU forpligtede til at bistå Kommissionen ved gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU bl.a. består i at tage passende initiativer med henblik på gennemførelsen af EUF-traktatens bestemmelser og af de foranstaltninger, der vedtages af institutionerne på grundlag heraf. Der skal navnlig tages hensyn til, at når det drejer sig om at undersøge, om de nationale bestemmelser, der skal sikre effektiv gennemførelse af et direktiv, anvendes korrekt i praksis, er Kommissionen, som ikke har egne undersøgelsesbeføjelser på området, i vid udstrækning afhængig af de oplysninger, som er fremlagt af eventuelle klagere og af den pågældende medlemsstat (dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Sverige (Rensningsanlæg), C-22/20, EU:C:2021:669, præmis 144 og den deri nævnte retspraksis).

- 143 Heraf følger bl.a., at når Kommissionen har givet oplysninger, der fyldestgørende beviser bestemte forhold, påhviler det medlemsstaten konkret og detaljeret at anfægte de således fremlagte oplysninger (dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 44).
- 144 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen anført, at Irland ingen bevaringsforanstaltninger har meddelt den vedrørende 230 af de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning. Den har desuden på grundlag af den sammenligning, der er omhandlet i denne doms præmis 71, anført, at 149 af de 193 resterende lokaliteter, for hvilke der findes bevaringsforanstaltninger, ikke er genstand for fuldstændige foranstaltninger, der omfatter hver art og hver naturtype med betydelig forekomst.
- 145 Som svar på dette argument har Irland for det første anført, at bevaringsforanstaltningerne iværksættes gennem ti nationale programmer, der er udarbejdet ud fra naturtyper og arter, samt gennem gennemførelsesbekendtgørelsen, der foreskriver forudgående tilladelse til udøvelse af en aktivitet, som kan have betydelige eller negative konsekvenser, eller som kan forringe en lokalitet af fællesskabsbetydning.
- 146 Irland har for det andet anført, at medlemsstaten har vedtaget fuldstændige bevaringsforanstaltninger for 79 af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 147 I denne henseende bemærkes for det første med hensyn til gennemførelsesbekendtgørelsen, at habitatdirektivets artikel 6 inddeler foranstaltningerne i tre kategorier, nemlig bevaringsforanstaltninger, forebyggelsesforanstaltninger og kompensationsforanstaltninger, hvilke foranstaltninger er omhandlet i henholdsvis stk. 1, 2 og 4 i denne artikel (dom af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 33).
- 148 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, fastsætter henholdsvis en forpligtelse til at undgå forringelse af lokaliteterne og en vurdering af planer og projekter, som kan påvirke lokaliteterne væsentlig. Formålet med disse to stykker er derfor at beskytte lokaliteterne mod forringelser.
- 149 Med henblik på gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, kan det være nødvendigt at træffe såvel foranstaltninger, der tilsigter at imødegå udefrakommende menneskeskabte skader eller forstyrrelser, som foranstaltninger, der har til formål at bremse den naturlige udvikling, der kan forringe bevaringsstatus for de forskellige arter og naturtyper i de særlige bevaringsområder (dom af 20.10.2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-6/04, EU:C:2005:626, præmis 34).
- 150 De bevaringsforanstaltninger, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, kan så meget desto mere principielt ikke begrænses til foranstaltninger, der tilsigter at imødegå udefrakommende menneskeskabte skader eller forstyrrelser, men skal om nødvendigt omfatte positive, proaktive foranstaltninger til bevaring eller genopretning af lokalitetens bevaringsstatus.
- 151 På denne baggrund skal det fastslås, at gennemførelsesbekendtgørelsen, der blot foreskriver forudgående tilladelse til udøvelse af en aktivitet, som kan have betydelige eller negative konsekvenser, eller som kan forringe en lokalitet af fællesskabsbetydning, ikke er tilstrækkelig til at opfylde forpligtelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.
- 152 Hvad for det andet angår de 10 nationale programmer, som Irland har udarbejdet ud fra naturtyper og arter, og den liste over 79 lokaliteter, for hvilke denne medlemsstat hævder at have vedtaget fuldstændige bevaringsforanstaltninger, skal det for det første fastslås, at de oplysninger,

som Irland har fremlagt for Domstolen, ikke er tilstrækkelige til at tilbagevise Kommissionens argument om, at der ikke findes bevaringsforanstaltninger for de 230 lokaliteter, der er genstand for dette klagepunkt.

153 For det andet kan det ikke på grundlag af de oplysninger, som Irland har fremlagt for Domstolen, fastslås, at de foranstaltninger, som medlemsstaten har vedtaget – for samtlige de 193 lokaliteter, der er omhandlet i denne doms præmis 144, og for flere lokaliteter end de 44, for hvilke Kommissionen anerkender det – systematisk vedrører bevaringsforanstaltninger, der er iværksat i overensstemmelse med de økologiske behov for hver art og hver naturtype, der findes på disse lokaliteter. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, kræver imidlertid, at bevaringsforanstaltningerne iværksættes i overensstemmelse med de økologiske behov for hver art og hver naturtype, der findes på hver af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning (jf. i denne retning dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 55).

154 Det må derfor fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, idet denne medlemsstat dels ikke har vedtaget bevaringsforanstaltninger for 230 af de 423 omhandlede lokaliteter, dels ikke har vedtaget fuldstændige bevaringsforanstaltninger for 149 af de 193 resterende lokaliteter.

c) De lokaliteter, for hvilke der er truffet bevaringsforanstaltninger, som ikke er baseret på bevaringsmålsætningerne

155 Som det fremgår af Domstolens praksis, har medlemsstaterne pligt til at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov, idet identificeringen af disse behov forudsætter, at der er fastsat bevaringsmålsætninger (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 49).

156 Domstolen har fastslået, at fastlæggelsen af bevaringsmålsætningerne udgør en nødvendig forudsætning i forbindelse med fastsættelsen af prioriteringen og bevaringsforanstaltningerne (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 50).

157 Det følger heraf, at fastsættelsen af bevaringsmålsætningerne er et obligatorisk og nødvendigt skridt mellem udpegningen af de særlige bevaringsområder og iværksættelsen af bevaringsforanstaltninger (dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 52).

158 Som det fremgår af denne doms præmis 64-70 og af dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 42-61), skal en medlemsstats manglende fastlæggelse af specifikke og præcise bevaringsmålsætninger ganske vist anses for at udgøre en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4.

159 Som generaladvokaten har anført i punkt 85-88 i forslaget til afgørelse, kræver dette direktivs artikel 6, stk. 1, imidlertid ikke, at bevaringsforanstaltningerne nødvendigvis vedtages efter vedtagelsen af bevaringsmålsætningerne.

160 Det er ikke desto mindre nødvendigt, at bevaringsforanstaltningerne, også i tilfælde, hvor bevaringsmålsætningerne er fastsat efter vedtagelsen af disse, opfylder disse målsætninger.

161 I den foreliggende sag har Kommissionen for så vidt angår de 44 lokaliteter, som den anser for at have været genstand for fuldstændige bevaringsforanstaltninger, ikke godtgjort, at de konkrete bevaringsforanstaltninger, som Irland har vedtaget, ikke opfylder de bevaringsmålsætninger, der er fastlagt efter vedtagelsen af disse foranstaltninger.

162 På denne baggrund skal det fastslås, at den blotte omstændighed, at bevaringsforanstaltninger er blevet vedtaget for de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning inden fastlæggelsen af bevaringsmålsætningerne, ikke udgør en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, således at Kommissionen ikke for de 44 omhandlede lokaliteter har godtgjort, at de vedtagne bevaringsforanstaltninger ikke opfylder kravene i denne bestemmelse.

d) En vedvarende og systematisk praksis bestående i iværksættelse af bevaringsforanstaltninger, som ikke er tilstrækkeligt præcise, og som ikke gør det muligt at imødegå alle væsentlige belastninger og trusler

163 Det bemærkes, at habitatdirektivet kræver, at der vedtages de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket udelukker enhver form for skøn for medlemsstaterne i så henseende og begrænser de nationale myndigheders eventuelle lovbestemte eller administrative muligheder hvad angår midlerne til iværksættelsen og de tekniske valg, der kan træffes som led i disse foranstaltninger (dom af 10.5.2007, Kommissionen mod Østrig, C-508/04, EU:C:2007:274, præmis 76).

164 I den foreliggende sag har Kommissionen til illustration fremlagt tre eksempler, der efter dens opfattelse dækker en bred vifte af lokaliteter, og som vedrører to prioriterede naturtyper, nemlig kystlaguner og terrændækkende moser samt en prioriteret art, nemlig ferskvandsperlemuslingen, med henblik på at godtgøre, at de bevaringsforanstaltninger, der er vedtaget og anvendt i Irland, systematisk og vedvarende er af en utilstrækkelig kvalitet, fordi de ikke er præcise og detaljerede nok, eller fordi de ikke er tilstrækkelige til at imødegå alle væsentlige belastninger og trusler.

165 I denne henseende bemærkes, at der med forbehold af Kommissionens forpligtelse til i hver enkelt sag at løfte den bevisbyrde, der påhviler den, principielt ikke er noget til hinder for, at Kommissionen samtidig kan forsøge at få fastslået, at direktivets bestemmelser er 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 tilsidesat som følge af, at de pågældende myndigheder har vedtaget en generel praksis, der er i strid med bestemmelserne, 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).

166 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).

167 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 (jf. i denne retning dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Italien (Bakterien *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, præmis 80).

- 168 Den foreliggende sag vedrører 423 lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område.
- 169 Dette område er kendetegnet ved et stort antal lokaliteter, der er genstand for Kommissionens klagepunkt, og, som det fremgår af sagsakterne for Domstolen, ved en betydelig mangfoldighed af arter og levesteder på disse lokaliteter.
- 170 I et sådant tilfælde påhviler det, henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 167, og således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 106 i forslaget til afgørelse, Kommissionen at godtgøre, at de eksempler på arter og levesteder, som den har fremlagt til støtte for klagepunktet om en generel og vedvarende tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af habitatdirektivet, er repræsentative for alle de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 171 I den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid ikke løftet den bevisbyrde, der er omhandlet i den foregående præmis.
- 172 Kommissionen har ganske vist i stævningen gjort gældende, at den ved udløbet af den frist, der var fastsat i den supplerende begrundede udtalelse, på grundlag af en kvalitativ vurdering af en bred vifte af irske lokaliteter, der var genstand for eksisterende bevaringsforanstaltninger, fandt, at de bevaringsforanstaltninger, der var indført, systematisk og vedvarende var af en utilstrækkelig kvalitet, fordi de ikke var præcise og detaljerede nok, eller fordi de ikke var tilstrækkelige til at imødegå alle væsentlige belastninger og trusler.
- 173 Kommissionen har imidlertid hverken i stævningen eller i replikken ved tilstrækkeligt præcise, klare og detaljerede argumenter og oplysninger i tilstrækkelig grad godtgjort, at de eksempler, som den har fremlagt til illustration, nemlig i den foreliggende sag kystlaguner, terrændækkende moser og ferskvandsperlemuslingen, er repræsentative for alle de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 174 Hvad navnlig angår konstateringen af, at den geografiske fordeling af de undersøgte lokaliteter er repræsentativ for den geografiske udformning af nettet af lokaliteter af fællesskabsbetydning og de særligt beskyttede områder i Irland, bemærkes, at Kommissionen i denne henseende har henvist til bilag A.21 og A.22 til stævningen, der indeholder kort over Irland. En undersøgelse af disse kort gør det imidlertid ikke i sig selv muligt – uden en fortolkning fra Kommissionens side af oplysningerne heri, angivet præcist, detaljeret og udtømmende i stævningen – at drage en konklusion om, i hvilket omfang de tre eksempler, der er omhandlet i den foregående præmis, kan anses for at være repræsentative for alle de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 175 På denne baggrund kan Kommissionens argument om, at de bevaringsforanstaltninger, der var indført af Irland, generelt, systematisk og vedvarende var af en utilstrækkelig kvalitet, fordi de ikke var præcise og detaljerede nok, eller fordi de ikke var tilstrækkelige til at imødegå alle væsentlige belastninger og trusler, ikke tiltrædes.

- 176 Følgelig er det tredje klagepunkt kun begrundet, i det omfang Irland ikke har vedtaget de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og arterne i bilag II til habitatdirektivet, for de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 177 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at
- Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, idet denne medlemsstat ikke har udpeget 217 af de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder hurtigst muligt og inden for højst 6 år
 - Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, idet denne medlemsstat ikke har fastsat lokalitetsspecifikke detaljerede bevaringsmålsætninger for 140 af de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning
 - Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, idet denne medlemsstat ikke har vedtaget de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for de naturtyper i bilag I og de arter i bilag II til dette direktiv, der findes på de 423 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 178 I øvrigt frifindes Irland.

Sagsomkostninger

- 179 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Irland tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte i vidt omfang har tabt sagen, bør det pålægges Irland at betale sagsomkostningerne.
- 180 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Forbundsrepublikken Tyskland sine egne omkostninger.

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

- 1) **Irland 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, idet denne medlemsstat ikke hurtigst muligt og inden for højst 6 år har udpeget 217 af de 423 lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er blevet opført på den liste, som er opstillet ved 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, ajourført ved 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 og ved Kommissionens beslutning 2009/96/EF af 12. december 2008 om vedtagelse af anden ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF, som særlige bevaringsområder.**

- 2) Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, idet denne medlemsstat ikke har fastsat lokalitetsspecifikke detaljerede bevaringsmålsætninger for 140 af de 423 lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er omhandlet i domskonklusionens punkt 1.
- 3) Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 92/43, som ændret ved direktiv 2013/17, idet denne medlemsstat ikke har vedtaget de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for de naturtyper i bilag I og de arter i bilag II til direktiv 92/43, som ændret, der findes på de 423 lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er omhandlet i domskonklusionens punkt 1.
- 4) I øvrigt frifindes Irland.
- 5) Irland bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Europa-Kommissionen.
- 6) Forbundsrepublikken Tyskland bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter