



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

T. ČAPETA

fremsat den 9. februar 2023¹

Sag C-444/21

**Europa-Kommissionen
mod**

Irland

»Traktatbrud – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 6, stk. 1 – særlige bevaringsområder – forpligtelse til at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger – generel og vedvarende tilsidesættelse«

I. Indledning

1. »Den levende verden er unik og spektakulær [...] Vi er afhængige af denne finjusterede, livgivende maskine, og den er afhængig af sin biodiversitet for at fungere optimalt«².
2. Biodiversitet har ikke kun en iboende værdi, men er også yderst vigtig for menneskets overlevelse. Ifølge Det Verdensøkonomiske Forum³ omfatter de mulige konsekvenser af tab af biodiversitet⁴ som minimum fødevarerisiko, intensivering af klimaforandringer og risici for sundhed, handel og kultur.
3. Den Europæiske Union anerkender de problemer, som tabet af biodiversitet kan medføre⁵. Habitatdirektivet udgør en del af dens kamp for at bevare biodiversiteten⁶.

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – *David Attenborough: A Life on Our Planet*, instrueret af J. Hughes, K. Scholey og A. Fothergill, Netflix Original Documentary, 2020.

³ – Det Verdensøkonomiske Forum, *The Global Risks Report 2020*, som er tilgængelig på: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, s. 47-49.

⁴ – Ifølge visse estimater skønnes tabet af arter at være mellem 1 000 og 10 000 gange større end den naturlige udryddelse, dvs. den udryddelse, som forventes at ske uden menneskelig indgriben. Dette indebærer, at jorden hvert år mister mellem 0,01 og 0,1% af alle arter. Hvis de lave skøn af antallet af arter er korrekte (ca. 2 mio.), er der mellem 200 og 2 000 arter, som udryddes hvert år. I den øverste ende af skønnet udryddes mellem 10 000 og 100 000 arter hvert år. Jf. Verdensnaturfondens hjemmeside, som er tilgængelig på webstedet: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/

⁵ – Jf. i denne henseende meddelelse fra Kommissionen af 20.5.2020 til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, »EU's biodiversitetsstrategi for 2030 – Naturen skal bringes tilbage i vores liv«, COM(2020) 380 final, Bruxelles. Et af resultaterne af denne strategi er det nyligt fremsatte forslag af 22.6.2022 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om naturgenopretning, COM(2022) 304 final, Bruxelles.

⁶ – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 97/62/EF af 27.10.1997 (EFT 1997, L 305, s. 42) (herefter »habitatdirektivet«).

4. Det foreliggende traktatbrudssøgsmål vedrører dette direktiv. Europa-Kommissionen har på grundlag af artikel 258 TEUF anlagt et traktatbrudssøgsmål mod Irland, idet Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1.

5. Dette er det tredje traktatbrudssøgsmål, der er blevet anlagt ved Domstolen – efter dom af 5. september 2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder)⁷ og af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland⁸ – vedrørende gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1. To andre søgsmål af samme art er endvidere verserende ved Domstolen⁹, og der pågår yderligere traktatbrudsprocedurer¹⁰.

6. Den foreliggende sag er derfor ikke blot endnu et »ordinært« traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen har anlagt mod en medlemsstat på grundlag af artikel 258 TEUF. Den synes snarere at være en del af Kommissionens politik for håndtering af utilstrækkelige resultater hvad angår forbedringen af levestedernes forhold og de arter, som lever i dem, hvilke er omfattet af habitatdirektivet¹¹.

7. Samtidig viser den foreliggende sag flere vanskeligheder, som Domstolen står over for i traktatbrudsprocedurer, hvor det gøres gældende, at en medlemsstat ikke har nået miljømålene. Hvad er nøjagtigt de forpligtelser, som en medlemsstat skal opfylde, hvis den skal anses for på korrekt vis at have gennemført habitatdirektivet? Hvordan skal Kommissionen bevise en sådan tilsidesættelse, og hvad kan en medlemsstat påberåbe sig til sit forsvar? Herudover og ganske vigtigt, hvordan skal Domstolen bedømme disse argumenter?

8. Som jeg vil vise, er det i højere grad end på mange andre områder inden for EU-retten vigtigt, at der ved besvarelsen af disse spørgsmål vælges en materiel løsning, der undgår juridisk formalisme og fokuserer på habitatdirektivets hovedformål. Dette formål er at beskytte biodiversiteten. Inden for rammerne af dette direktiv opnås dette ved foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, der tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for udvalgte naturtyper samt vilde dyre- og plantearter¹².

9. Habitatdirektivet har derfor til formål at opnå et resultat, som kan mærkes i naturen. Dette resultat er ikke et netværk af bestemmelser (selv om visse bestemmelser kan vise sig at være nødvendige), men at bevare den biodiversitet, som er omfattet af dette direktiv. Habitatdirektivets formål kan ikke blot opnås ved vedtagelsen af en række retlige normer eller ved håndhævelsen af sådanne normer. Mange krævede foranstaltninger er ikke retlige i den forstand, at de skaber rettigheder og pligter for specifikke retssubjekter. Sådanne foranstaltninger kan ofte ikke bedømmes ved hjælp af de sædvanlige bedømmelsesmetoder, som Domstolen anvender i traktatbrudsprocedurer, nemlig ved at kontrollere om der foreligger en retsakt, om den anvendes i praksis, og hvem den skaber rettigheder og pligter for. I den foreliggende sag er

⁷ – C-290/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:669.

⁸ – C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047.

⁹ – Jf. i denne henseende de verserende sager Kommissionen mod Bulgarien (sag C-85/22) og Kommissionen mod Tyskland (sag C-116/22).

¹⁰ – Kommissionen har i sin stævning i den foreliggende sag forklaret, at der er flere andre verserende traktatbrudsprocedurer af samme art, der omfatter Spanien, Italien, Cypern, Letland og Polen.

¹¹ – Jf. i denne henseende Det Europæiske Miljøagentur, »State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013-2018«, EEA-rapport nr. 10/2020, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2020 (herefter »EEA-rapporten«), s. 127, hvori det konkluderes, at de »overordnede fremskridt, der er gjort blandt arter og levesteder i retning af mål 1 er relativt små sammenlignet med basislinjerne fra år 2010, dvs. målet blev ikke nået for nogle af disse grupper«.

¹² – Jf. habitatdirektivets artikel 2, stk. 1 og 2. Jf. for en nærmere beskrivelse af dette direktivs ordning dette forslag til afgørelses punkt 29-53.

spørgsmålene af en anden art, og Domstolen er ikke rustet til at besvare dem på grundlag af sin egen viden. F.eks. er spørgsmålet om, hvorvidt et forbud mod anvendelse af visse dele af en skov til rekreative formål er tilstrækkeligt til at redde udryddelsestruede dyre- eller plantearter, vanskeligt for Domstolen at bedømme. Imidlertid er det nødvendigt, at Domstolen kan afgøre, om en medlemsstat har eller ikke har gjort, hvad habitatdirektivet kræver.

10. Efter en kort beskrivelse af forløbet af dette traktatbrudssøgsmaal mod Irland (II) vil jeg fortsætte på følgende måde. Jeg vil først forklare habitatdirektivets ordning og vise, at medlemsstaternes forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, skaber en udelelig helhed (III). Jeg vil derefter på Domstolens anmodning analysere Kommissionens klagepunkt i denne sag vedrørende tilsidesættelsen af dette direktivs artikel 6, stk. 1 (IV). Jeg kommer til at konkludere, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, hvilket materielt set indebærer en samtidig tilsidesættelse af direktivets artikel 4, stk. 4.

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

11. Denne sag vedrører Irlands gennemførelse af sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, i det atlantiske biogeografiske område¹³.

12. For dette område vedtog Kommissionen med sin beslutning 2004/813/EF¹⁴ en liste over 413 lokaliteter af fællesskabsbetydning på Irlands område. Kommissionen ajourførte efterfølgende denne liste med navnlig to beslutninger¹⁵, som med hensyn til Irland tilføjede 11 lokaliteter og slog 2 lokaliteter sammen. Den foreliggende sag omhandler derfor det samlede antal på 423 lokaliteter, som er opført i disse tre kommissionsbeslutninger.

13. I forlængelse af forespørgsler inden for rammerne af en EU-pilotprojektprocedure tilstillede Kommissionen den 27. februar 2015 en åbningsskrivelse til Irland i overensstemmelse med artikel 258 TEUF, hvori den fremlagde det synspunkt, at denne medlemsstat ved ikke at have udpeget en række lokaliteter på dens område som særlige bevaringsområder og ved ikke at have fastsat lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætninger og iværksat de nødvendige bevaringsforanstaltninger for alle de omhandlede 423 lokaliteter havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1.

14. Den 30. april 2015 besvarede Irland denne åbningsskrivelse og redegjorde for sine fremskridt med hensyn til udpegningen af særlige bevaringsområder og fastsættelsen af lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætninger. Samtidig fremhævede Irland, at irsk ret beskytter lokaliteter inden deres formelle udpegning som særlige bevaringsområder. Irland gav endvidere oplysninger om bevaringsforanstaltninger, som var indledt på mange lokaliteter. Herudover sendte Irland den

¹³ – Dette er et af de områder, som er omfattet af habitatdirektivet, og som omfatter hele Irlands område. Jf. punkt 25-28 i dette forslag til afgørelse.

¹⁴ – Kommissionens beslutning 2004/813/EF af 7.12.2004 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til [habitatdirektivet] (EUT 2004, L 387, s. 1). Fristen på seks år hvad angår udvælgelsen af disse lokaliteter som særlige bevaringsområder i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, udløb således den 7.12.2010.

¹⁵ – Kommissionens beslutning 2008/23/EF af 12.11.2007 om vedtagelse af den første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til [habitatdirektivet] (EUT 2008, L 12, s. 1), og Kommissionens beslutning 2009/96/EF af 12.12.2008 om vedtagelse af anden ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til [habitatdirektivet] (EUT 2009, L 43, s. 466). Hvad angår sidstnævnte beslutning udløb fristen på seks år i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, for de yderligere lokaliteter således den 12.12.2014.

9. december 2015, den 15. januar 2016 og den 4. marts 2016 tre opdateringer til Kommissionen om udpegningen af særlige bevaringsområder og fastsættelsen af lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætninger.

15. Den 29. april 2016 sendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Irland, idet den fandt at de påståede tilsidesættelser af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, fortsat forelå i forhold til hovedparten af lokaliteterne¹⁶. Den anmodede den pågældende medlemsstat om at bringe disse tilsidesættelser til ophør inden for en periode på to måneder fra modtagelsen af denne begrundede udtalelse.

16. Den 27. juni 2016 besvarede Irland den begrundede udtalelse. Navnlig redegjorde Irland for det nyligt godkendte »Arbejdsprogram for udpegning og forvaltning af særlige bevaringsområder« til gennemførelsen af udpegning af særlige bevaringsområder og lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætninger og udviklingen af bevaringsforanstaltninger på lokalitetsniveau.

17. Den 9. november 2018 fremsendte Kommissionen en supplerende begrundet udtalelse til Irland, som indeholdt en mere detaljeret analyse af de bevaringsforanstaltninger, som medlemsstaten havde fremlagt¹⁷. Irland blev i henhold til denne udtalelse anmodet om at bringe de påståede tilsidesættelser til ophør inden den 9. januar 2019.

18. Den 11. januar 2019 besvarede Irland den supplerende begrundede udtalelse. Medlemsstaten redegjorde navnlig for sine fremskridt og fremlagde en tidsplan for gennemførelse af udpegningen af særlige bevaringsområder og fastsættelse af lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætninger inden udgangen af 2020 og for identificering og gennemførelse af nødvendige bevaringsforanstaltninger for alle lokaliteter inden 2021. Ud over dette fremsendte Irland den 26. april 2019, den 2. maj 2019, den 11. oktober 2019, den 12. december 2019, den 14. januar 2020 og den 14. april 2020 seks opdateringer til Kommissionen om udpegningen af lokaliteter som særlige bevaringsområder, offentliggørelsen af lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætninger og udviklingen vedrørende lokalitetsspecifikke bevaringsforanstaltninger.

19. Ved stævning indleveret den 16. juli 2021 har Kommissionen anlagt den foreliggende sag ved Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, idet det er dens opfattelse, at Irland den 9. januar 2019 stadig ikke opfyldte sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1.

20. Kommissionen har med sine to første klagepunkter anmodet om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, for det første ved ikke at udpege et antal lokaliteter på sit område som særlige bevaringsområder (217 ud af 423 lokaliteter af fællesskabsbetydning) og for det andet ved ikke at fastsætte lokalitetsspecifikke detaljerede bevaringsmålsætninger for visse lokaliteter (140 ud af 423 lokaliteter af fællesskabsbetydning).

¹⁶ – I denne begrundede udtalelse var det Kommissionens opfattelse, at Irland havde undladt at udpege 401 lokaliteter som særlige bevaringsområder, at fastsætte lokalitetsspecifikke detaljerede bevaringsmålsætninger for 335 lokaliteter og at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger for nogen af de 423 lokaliteter.

¹⁷ – I denne supplerende begrundede udtalelse var det Kommissionens opfattelse, at Irland stadig havde tilsidesat sine forpligtelser med hensyn til et stort antal lokaliteter. Det var Kommissionens opfattelse, at Irland havde undladt at udpege 255 lokaliteter som særlige bevaringsområder, at fastsætte lokalitetsspecifikke detaljerede bevaringsmålsætninger for 198 lokaliteter og at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger for nogen af de 423 lokaliteter.

21. Med det tredje klagepunkt har Kommissionen anmodet om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ved ikke at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger for nogen af de 423 lokaliteter, der er opført som lokaliteter af fællesskabsbetydning i de relevante kommissionsbeslutninger.

22. I svarskriftet, der blev indleveret den 15. oktober 2021, har Irland, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland¹⁸, nedlagt påstand om frifindelse.

23. Kommissionen og Irland har også indleveret en replik og en duplik henholdsvis den 29. november 2021 og den 20. januar 2022.

24. Der blev afholdt retsmøde den 9. november 2022, hvori Kommissionen og Irland afgav mundtlige indlæg.

III. Habitatdirektivet og medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1

A. Natura 2000 og det atlantiske biogeografiske område

25. De særlige bevaringsområder, som er udpeget i medfør af habitatdirektivet¹⁹, udgør sammen med de særligt beskyttede områder, som er udpeget i medfør af fugledirektivet²⁰, en del af Natura 2000, der er et sammenhængende europæisk økologisk net, som skal sikre Den Europæiske Unions mest værdifulde og truede levesteders og arters overlevelse på lang sigt.

26. Natura 2000 udgør det største koordinerede net af naturbeskyttelsesområder i verden²¹. Det dækker næsten en femtedel af Den Europæiske Unions terrestriske landområde og ca. 10% af dens farvande og tæller næsten 28 000 lokaliteter i 27 medlemsstater ifølge nylige rapporter²².

27. Natura 2000 er opdelt i fem marine biogeografiske områder og ni terrestriske biogeografiske områder, herunder det i hovedsagen omhandlede Atlanterhavsområde. Dette område omfatter otte (tidligere ni) medlemsstater helt eller delvis (nemlig hele Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige samt dele af Belgien, Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrig og Portugal). Det omfatter mere end halvdelen af Den Europæiske Unions kystlinje og to af de mest produktive farvande i verden, nemlig Nordsøen og det (nordøstlige) Atlanterhav. Det er også et af de mest tætbefolkede områder i Den Europæiske Union med mere end 100 mio. mennesker (næsten en fjerdedel af EU's befolkning)²³.

¹⁸ – Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 6.12.2021 fik Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at intervenere til støtte for Irlands påstande.

¹⁹ – Jf. habitatdirektivets sjette og syvende betragtning og artikel 3, stk. 1.

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

²¹ – Jf. f.eks. Den Europæiske Unions Strasbourg-erklæring af 25.2.2022, punkt 5, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, »Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)«, SWD(2016) 472 final, Bruxelles af 16.12.2016, s. 24.

²² – Jf. f.eks. EEA-rapporten, der er nævnt i fodnote 11 i dette forslag til afgørelse, s. 6.

²³ – Jf. f.eks. Kommissionen, »Natura 2000 in the Atlantic Region«, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2009, som er tilgængelig på webstedet: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/>

28. Det er relevant i den foreliggende sag, at det atlantiske biogeografiske område i Irland indeholder et antal prioriterede²⁴ naturtyper og arter, som er udryddelsestruede. F.eks. er terrændækkende moser²⁵ en bestemt form for vådområde, som består af blød, svampet jordbund, der hovedsagelig indeholder delvis rådne plantedele, som kaldes tørv, og som langsomt opbygges over tusinder af år i områder, hvor klimaet er koldt og vådt. De er yderst vigtige bl.a. for klimaforandringerne, da de lagrer millioner ton kulstof (tørveformerende planter såsom sphagnummos og sumpgræs absorberer kulstof fra atmosfæren)²⁶. Kystlaguner²⁷ er en del af kystlinjen, hvor havet møder land, og de er vigtige økosystemer for den samlede produktivitet i kystvande, da de støtter en række forskellige natursteder²⁸. Ferskvandsperlemuslingen (*Margaritifera margaritifera*)²⁹, som drastisk falder i antal (den er tilsyneladende en af de 365 mest udryddelsestruede arter i verden), er ligeledes en fantastisk art, som kan leve i mere end 200 år, og som spiller en vigtig rolle i økosystemer ved at filtrere vand, hvilket forbedrer vandkvaliteten³⁰.

B. Habitatdirektivets ordning

29. Habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, kræver, at medlemsstaterne bidrager til oprettelsen af Natura 2000 i overensstemmelse med andelen af de relevante naturtyper og arter, der er repræsenteret på deres områder. De skal således til dette formål i overensstemmelse med direktivets artikel 4 udpege lokaliteter som særlige bevaringsområder og i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, iværksætte foranstaltninger, som bevarer disse naturtyper og arter.

30. Det er min opfattelse, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, er den vigtigste bestemmelse og habitatdirektivets formål, som i det væsentlige kræver, at medlemsstaterne iværksætter aktive bevaringsforanstaltninger til at bevare levestederne, og de arter, som lever i dem.

31. For at disse bevaringsforanstaltninger er i overensstemmelse med habitatdirektivets krav, skal de være en del af den struktur, som er udformet af dette direktiv. Det er kun, hvis foranstaltningerne passer ind i denne struktur, at det kan konkluderes, at en medlemsstat opfylder sine kerneforpligtelser i henhold til dette direktiv.

32. Det er derfor nødvendigt kort at forklare relevante aspekter af habitatdirektivets ordning.

²⁴ – Jf. habitatdirektivets 5. og 11. betragtning og artikel 1, litra d) og h).

²⁵ – Jf. »Sure moser med tørvemoser«, tredje led under »Højmoser og moser og kær« i bilag I til habitatdirektivet.

²⁶ – Jf. f.eks. Blanket Bog Restoration in Ireland, som er tilgængelig på webstedet: <https://www.irishbogrestorationproject.ie/>

²⁷ – Jf. »Havvand og tidevandsafhængige miljøer«, femte led under »Levesteder i kystegne og halofytisk (saltpåvirket) vegetation« i bilag I til habitatdirektivet.

²⁸ – Jf. f.eks. »Coastal Lagoon«, *ScienceDirect*, som er tilgængelig på webstedet: <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon>

²⁹ – Jf. »Bivalvia«, andet led under »a) Dyr«, »Hvirvelløse dyr«, »Bløddyr«, i bilag II til habitatdirektivet.

³⁰ – Jf. f.eks. L. Dilly, »Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel«, Alerce Environmental Blog, 16.11.2020, som er tilgængelig på webstedet: <https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel>, og Ireland National Parks and Wildlife Service, »The Freshwater Pearl Mussel«, som er tilgængelig på webstedet: <https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel>

33. I henhold til habitatdirektivets artikel 4 finder processen med udpegning af lokaliteter som særlige bevaringsområder sted i tre etaper³¹ (eller fire³² afhængig af, hvordan de opdeles).

34. For det første foreslår hver medlemsstat i henhold til artikel 4, stk. 1, en liste over lokaliteter og oplyser, hvilke naturtyper og hvilke naturligt hjemmehørende arter der findes på lokaliteten, og denne liste fremsendes til Kommissionen.

35. For det andet opstiller Kommissionen ifølge habitatdirektivets artikel 4, stk. 2, i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning. På grundlag af dette udkast vedtager Kommissionen listen over udpegede lokaliteter. Beslutningerne, hvori de 423 lokaliteter af fællesskabsbetydning i Irland er opført, blev som forklaret ovenfor (jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse) vedtaget i henholdsvis 2004, 2007 og 2008.

36. Endelig fremgår det af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4³³, at når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde. Habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, har følgende ordlyd:

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

37. I henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, skal enhver lokalitet af fællesskabsbetydning med andre ord udpeges af den pågældende medlemsstat som et særligt bevaringsområde³⁴. Endvidere skal en sådan udpegning ske inden seks år efter vedtagelsen af den bindende liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning. Fristen udløb i forhold til de i den foreliggende sag omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning i henholdsvis 2010 og 2014 (jf. fodnote 14 og 15 i dette forslag til afgørelse).

38. Selv om medlemsstaterne skal omdanne lokaliteter af fællesskabsbetydning til særlige bevaringsområder, har Kommissionens opførelse af en lokalitet på en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning allerede direkte retlige konsekvenser. Ifølge habitatdirektivets artikel 4, stk. 5, er en lokalitet, så snart den er opført på den af Kommissionen vedtagne liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning, underlagt de forpligtelser, som er fastsat i direktivets artikel 6,

³¹ – Jf. f.eks. dom af 6.4.2000, Kommissionen mod Frankrig (C-256/98, EU:C:2000:192, præmis 7), af 12.6.2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, præmis 37), og af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, præmis 43).

³² – Jf. f.eks. dom af 11.9.2001, Kommissionen mod Irland (C-67/99, EU:C:2001:432, præmis 5), af 18.10.2018, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-669/16, EU:C:2018:844, præmis 5 og 60), og af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-290/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:669, præmis 34).

³³ – Jf. i denne henseende endvidere habitatdirektivets artikel 1, stk. 1, som fastsætter definitionen af et særligt bevaringsområde, og sjette betragtning til samme direktiv.

³⁴ – Jf. f.eks. dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieżaskoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 207).

stk. 2 og 4. Disse sidstnævnte bestemmelser har til formål at foregribe, at der sker skade på lokaliteten, eller, i særlige tilfælde, hvor skade må accepteres, at minimere den pågældende skade³⁵.

39. Kernebestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, aktiveres imidlertid kun, hvis en lokalitet af fællesskabsbetydning udpeges som et særligt bevaringsområde³⁶.

40. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»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.«

41. Bevaringsforanstaltningerne skal, som ordlyden af denne bestemmelse klart angiver, opfylde de økologiske behov for de naturtyper og arter, der findes på det pågældende særlige bevaringsområde. Dette indebærer, at udpegningen af et særligt bevaringsområde ikke kun kræver, at dets geografiske grænser fastsættes gennem en bindende retsakt³⁷, men også at årsagen til dets eksistens eller med andre ord de mål, som skal opnås ved en sådan udpegning, fastsættes. Det følger af Domstolens praksis, at fastsættelse af bevaringsmålsætninger udgør et obligatorisk og nødvendigt skridt for at udpege særlige bevaringsområder og gennemføre bevaringsforanstaltninger³⁸.

42. Iværksættelsen af de nødvendige bevaringsforanstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, er obligatorisk. Selv om medlemsstaterne med andre ord bibeholder en vis skønsbeføjelse hvad angår valget af de mest hensigtsmæssige midler til iværksættelse³⁹, kan de ikke vælge ikke at vedtage passende og effektive foranstaltninger i den forstand, at de skal være i stand til at opnå målene med det særlige bevaringsområde.

43. Selv om habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ikke fastsætter en frist, skal bevaringsforanstaltningerne, henset til, at de skal integreres i de særlige bevaringsområder, der for sin del skal udpeges inden seks år efter Kommissionens vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning, ligeledes vedtages inden for denne frist.

³⁵ – Jf. bl.a. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2012:743, punkt 43-45) og generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Grace og Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, punkt 50). Jf. endvidere f.eks. Kommissionen, »Managing Natura 2000 sites: The provisions of Article 6 of the »Habitats« Directive 92/43/EEC«, 2019, som er tilgængelig på Kommissionens websted og nævnt i fodnote 23 i dette forslag til afgørelse, s. 7 og 8.

³⁶ – Ifølge Kommissionens notat om iværksættelse af bevaringsforanstaltninger for Natura 2000-lokaliteter af 18.9.2013, som er tilgængelig på Kommissionens websted og nævnt i fodnote 23 i dette forslag til afgørelse, s. 3, udløser udpegningen af en lokalitet som et særligt bevaringsområde i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, anvendelsen af dette direktivs artikel 6, stk. 1.

³⁷ – Jf. analogt dom af 27.2.2003, Kommissionen mod Belgien (C-415/01, EU:C:2003:118, præmis 22), og af 14.10.2010, Kommissionen mod Østrig (C-535/07, EU:C:2010:602, præmis 64), hvor Domstolen fastslog, at afgrænsningen af et særligt beskyttet område i henhold til fugledirektivet skal have en uomtvistelig bindende karakter.

³⁸ – Jf. dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, præmis 52).

³⁹ – Jf. dom af 10.5.2007, Kommissionen mod Østrig (C-508/04, EU:C:2007:274, navnlig præmis 75, 76, 87 og 89).

44. Efter min opfattelse giver ovenstående anledning til to konklusioner. For det første kan medlemsstater ikke opfylde deres forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, hvis de ikke har udpeget lokaliteten som et særligt bevaringsområde⁴⁰, og for det andet er det nødvendigt, at medlemsstaterne ved udpegning af særlige bevaringsområder gør det klart, hvilke bevaringsmålsætninger der skal nås for hvert enkelte særlige bevaringsområde. Hvis ikke, kan det ikke afgøres, om bevaringsforanstaltningerne opfylder de økologiske behov for den enkelte naturtype og art.

45. Konstateringen af en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, er derfor nødvendigvis indbyrdes forbundne. Det er derfor ingen overraskelse, at Kommissionen normalt anlægger traktatbrudssøgsmål for manglende opfyldelse af disse bestemmelser samtidig.

46. Med andre ord tilsidesætter en medlemsstat som følge af den struktur, som er udformet af habitatdirektivet, direktivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, samtidig i hvert tilfælde, hvor medlemsstaten ikke har udpeget et særligt bevaringsområde inden en frist på seks år efter vedtagelsen af listen over lokaliteter med fællesskabsbetydning. Dette er tilfældet, da bevaringsforanstaltninger kun er iværksat korrekt, hvis de indgår i den ordning, som er indført med habitatdirektivet.

47. En af konsekvenserne af udpegningen af et særligt bevaringsområde er, at bevaringsforanstaltninger som krævet i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, vedtages og gennemføres⁴¹.

48. Det er efter Kommissionens opfattelse muligt at påberåbe sig en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, adskilt fra direktivets artikel 6, stk. 1, hvis medlemsstaten ikke har truffet formelle foranstaltninger til at udpege et særligt bevaringsområde. Efter min opfattelse er det imidlertid ikke muligt at konkludere, at en medlemsstat på korrekt vis har udpeget et særligt bevaringsområde i materiel henseende, hvis den ikke har fastsat sine bevaringsmålsætninger og iværksat bevaringsforanstaltninger, hvorved disse mål kan opnås. Det er følgelig også rigtigt, at medlemsstaten ved ikke at vedtage de nødvendige bevaringsforanstaltninger ikke kun tilsidesætter habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, men også direktivets artikel 4, stk. 4, fortolket i materiel henseende.

49. Et andet, men lige så vigtigt spørgsmål omhandler, hvad der udgør en nødvendig bevaringsforanstaltning som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1. Hvis vi vælger den materielle løsning som foreslået indledningsvis i dette forslag til afgørelse (jf. dette forslag til afgørelses punkt 8), kan dette kun være en foranstaltning, som på grundlag af den nuværende videnskabelige viden er i stand til at opnå det resultat, som er fastsat med bevaringsmålsætningen for et bestemt særligt bevaringsområde. Når et særligt bevaringsområde har flere bevaringsmålsætninger, da det omfatter bestemte levesteder samt adskillige dyre- og plantearter, som det huser, skal foranstaltningerne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, omfatte alle

⁴⁰ – Jf. i denne henseende dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-290/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:669, præmis 52), og af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, præmis 76). I disse domme fastslog Domstolen, at foranstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, skal iværksettes inden for rammerne af et udpeget særligt bevaringsområde.

⁴¹ – Jf. f.eks. dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieżaskoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 213), og af 22.6.2022, Kommissionen mod Slovakiet (Beskyttelse af tjurer) (C-661/20, EU:C:2022:496, præmis 128).

disse målsætninger. Denne løsning er bekræftet i retspraksis, hvor Domstolen fastslog, at bevaringsforanstaltninger skal gennemføres effektivt ved fuldstændige, klare og præcise foranstaltninger⁴².

50. Inden for rammerne af et traktatsøgsmaal anmodes Domstolen om at afgøre, om de omhandlede bevaringsforanstaltninger opfylder disse krav på grundlag af de beviser, som Kommissionen har fremlagt for den, og som kan lægges til grund eller bestrides af den berørte medlemsstat. Efter min opfattelse er det i denne forbindelse ikke nødvendigt for Kommissionen at godtgøre eller for Domstolen at bedømme bevaringsforanstaltningernes utilstrækkelighed for hvert af de særlige bevaringsområder på medlemsstatens område. Det er tilstrækkeligt at godtgøre, at der foreligger et mønster af utilstrækkelighed med hensyn til sådanne foranstaltninger. Det er i denne henseende, at et klagepunkt om en generel og vedvarende tilsidesættelse bliver vigtig (jf. punkt 90-112 i dette forslag til afgørelse).

51. Dette rejser for sin del et spørgsmål om det bevis, der skal fremlægges, og de respektive roller, som Kommissionen, den berørte medlemsstat og Domstolen har med hensyn til kontrol af overholdelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1. Domstolen har allerede i denne henseende anerkendt, at Kommissionen ikke har nogen undersøgelsesbeføjelser, men er afhængig af de oplysninger, som medlemsstaterne meddeler⁴³. Disse oplysninger kan meddeles gennem overvågning og rapportering i henhold til direktivets artikel 11 og 17 eller på grundlag af Kommissionens anmodninger. Under alle omstændigheder bør Kommissionen på grundlag af de oplysninger, som den modtager, være i stand til nemt at kontrollere, om der er iværksat bevaringsforanstaltninger og deres forbindelse til alle de relevante bevaringsmålsætninger for hver af levestederne og arterne⁴⁴. Da det er den berørte medlemsstat, der ligger inde med disse oplysninger, er denne medlemsstat også i stand til at godtgøre bevaringsforanstaltningernes eksistens og omfang, og hvordan de er relateret til hver lokalitets bevaringsmålsætninger. Det forekommer derfor muligt at kræve, at den berørte medlemsstat identificerer de bevaringsforanstaltninger, der er truffet for hvert levested og hver art uden at kræve, at Kommissionen godtgør – hvilket ville være alt for bebyrdende – at ingen af de bevaringsforanstaltninger, som denne medlemsstat har truffet, vedrører denne art eller dette levested. Samtidig vil det stadig påhvile Kommissionen at godtgøre, at de bevaringsforanstaltninger, som medlemsstaten har fremlagt som beskyttende for en art eller et levested, er utilstrækkelige til at opfylde denne opgave. På samme måde bør Domstolen være i stand til at afgøre, om bevaringsforanstaltningerne er i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, i kraft af de oplysninger, som de relevante parter fremlægger for den, uden at skulle »udføre omfattende detektivarbejde«⁴⁵.

⁴² – Jf. i denne henseende dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-290/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:669, præmis 53), og af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, præmis 77).

⁴³ – Jf. f.eks. dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 43), af 26.4.2007, Kommissionen mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, præmis 28), og af 2.5.2019, Kommissionen mod Kroatien (Affaldsdepotet i Biljane Donje) (C-250/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:343, præmis 35).

⁴⁴ – Jf. i denne henseende generaladvokat Légers forslag til afgørelse Kommissionen mod Belgien (C-324/01, EU:C:2002:489, punkt 14), hvor generaladvokaten anførte, at Kommissionen spiller en central rolle inden for rammerne af habitatdirektivet, da den er den eneste institution, der er i stand til at koordinere Natura 2000-nettet og sikre dets sammenhæng f.eks. med hensyn til vurderingen af en naturtype eller arts bevaringsstatus i relation til det samlede EU-område.

⁴⁵ – Jf. i denne henseende generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Kommissionen mod Østrig (C-535/07, EU:C:2010:85, punkt 79), hvor generaladvokaten anførte følgende: »I sidste instans mener jeg ikke, at det er rigtigt for Domstolen i et traktatbrudssøgsmaal mod en medlemsstat at udføre omfattende detektivarbejde for at råde bod på manglerne i Kommissionens argumenter.«

52. Endelig er det vigtigt at påpege, at en medlemsstat, der tilsidesætter enten habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, eller artikel 6, stk. 1, ikke kun skader sine egne naturbeskyttelsesområder, men også bestræbelserne på EU-niveau for at fremme bevaring og biodiversitet gennem Natura 2000. Som Domstolen har anerkendt, fremgår det af fjerde og ellefte betragtning til direktivet, at de truede levesteder og arter er en del af Den Europæiske Unions naturarv, og at truslerne mod dem i mange tilfælde er af grænseoverskridende karakter, hvorfor vedtagelsen af bevaringsforanstaltninger er alle medlemsstaters fælles ansvar⁴⁶.

53. Der foreligger en risiko for, at habitatdirektivet, som f.eks. er blevet udråbt som »et kraftfuldt værktøj hvad angår naturbeskyttelse«⁴⁷ og »en af EU's mest imponerende miljølovgivninger«⁴⁸, mislykkes, hvis medlemsstaterne ikke iværksætter de nødvendige bevaringsforanstaltninger for opnåelsen af bevaringsmålsætningerne for hver lokalitet, som er udvalgt til at deltage i Natura 2000.

54. Det er på denne baggrund, jeg nu vil vende mig mod det tredje klagepunkt, som Kommissionen har gjort gældende i den foreliggende sag.

IV. Det tredje klagepunkt om tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1

55. Med det tredje klagepunkt gør Kommissionen gældende, at Irland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ved ikke at have iværksat de nødvendige bevaringsforanstaltninger for nogen af de omhandlede 423 lokaliteter.

56. Kommissionen har i det væsentligt gjort fire typer anbringender gældende. For det første at visse lokaliteter ikke har nogen bevaringsforanstaltninger overhovedet (230 ud af 423 lokaliteter). For det andet at visse lokaliteter har ufuldstændige bevaringsforanstaltninger, da de kun vedrører en undergruppe af de relevante naturtyper eller arter, der i betydeligt omfang findes på disse lokaliteter (149 ud af de tilbageværende 193 lokaliteter). For det tredje at visse lokaliteter har bevaringsforanstaltninger, der ikke baseret på lokalitetsspecifikke og tydeligt definerede bevaringsmålsætninger (de tilbageværende 44 lokaliteter). For det fjerde at de eksisterende bevaringsforanstaltninger i mange lokaliteter ikke er effektive, da de ikke er tilstrækkeligt præcise og ikke forholder sig til alle betydelige belastninger og trusler. Kommissionen har herudover gjort gældende, at den sidstnævnte tilsidesættelsestype er af generel og vedvarende karakter.

57. Jeg vil i det følgende behandle hver af de fire typer anbringender for sig.

58. Inden jeg indleder denne bedømmelse, er det vigtigt at klargøre, at der efter min opfattelse ikke er noget til hinder for, at Kommissionen gør et separat klagepunkt gældende i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, hvis der også er gjort et klagepunkt gældende i forhold til den

⁴⁶ – Jf. eksempelvis dom af 20.10.2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-6/04, EU:C:2005:626, præmis 25), og af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, ikke trykt i Sml., præmis 78).

⁴⁷ – M. Clément, »Global objectives and scope of the Habitats Directive: what does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace«, i C.-H. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne og G. Van Hoorick (red.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, London, 2015, s. 9, på s. 13.

⁴⁸ – C.-H. Born, A. Cliquet og H. Schoukens, »Outlook«, i *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, som er nævnt i fodnote 47 i dette forslag til afgørelse, s. 499, på s. 499.

samme lokalitet i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4 (f.eks. på grund af at der ikke formelt er udpeget et særligt bevaringsområde, eller at der ikke findes specifikke bevaringsmålsætninger, som er forbundet med bestemte særlige bevaringsområder)⁴⁹.

59. I den foreliggende sag har Kommissionen gjort gældende, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, er tilsidesat med henblik på alle de omhandlede 423 lokaliteter, og i forhold til visse af disse lokaliteter har Kommissionen endvidere gjort gældende, at der er en tilsidesættelse af direktivets artikel 4, stk. 4.

60. Som jeg allerede har forklaret (jf. punkt 44-48 i dette forslag til afgørelse) indebærer konstateringen af, at der er sket en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, automatisk, at der også er sket en tilsidesættelse af direktivets artikel 4, stk. 4, i materiel henseende, da et særligt bevaringsområde ikke kan anses for at være korrekt oprettet, uden at der vedtages og gennemføres nødvendige bevaringsforanstaltninger. Omvendt indebærer konstateringen af, at en medlemsstat ikke formelt har udpeget et særligt bevaringsområde eller fastsat dets bevaringsmålsætninger i strid med habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, samtidigt, at direktivets artikel 6, stk. 1, også er tilsidesat, da bevaringsforanstaltninger kun kan vedtages i overensstemmelse med habitatdirektivet, hvis de er forbundet med et specifikt særligt bevaringsområde og dets bevaringsmålsætninger.

61. Henset til disse to bestemmelsers sammenfletning kan Kommissionen derfor, selv om anbringerne om tilsidesættelse kan bedømmes separat, ikke undgå at anlægge traktatbrudssøgsmål vedrørende dem begge.

A. Anbringendet om, at Irland ikke har vedtaget nogen bevaringsforanstaltninger for visse lokaliteter

62. Kommissionen har på grundlag af de oplysninger, som Irland har meddelt inden for rammerne af den administrative procedure, gjort gældende, at der er 230 lokaliteter, som slet ikke har nogen bevaringsforanstaltninger.

63. Irland har som svar på dette anbringende forklaret, at irsk ret indeholder en liste over »notifiable actions« (anmeldelsespligtige foranstaltninger) og en liste over »activities requiring consent« (samtykkebaserede aktiviteter), hvor de aktiviteter, som kræver ministerens samtykke, inden de kan gennemføres på en bestemt lokalitet, fastlægges. Både anmeldelsespligtige foranstaltninger og samtykkebaserede aktiviteter er efter Irlands opfattelse lokalitetsspecifikke bevaringsforanstaltninger, som gennemføres for at forebygge skade på arter og levesteder for hver lokalitet. Ifølge Irland er der således ingen af de 423 omhandlede lokaliteter, som ikke har nogen lokalitetsspecifikke bevaringsforanstaltninger, da hver lokalitet har en liste over anmeldelsespligtige foranstaltninger eller en liste over samtykkebaserede aktiviteter.

⁴⁹ – Jf. analogt dom af 2.8.1993, Kommissionen mod Spanien (C-355/90, EU:C:1993:331, præmis 20-22) vedrørende fugledirektivet, hvor Domstolen afviste Spaniens argumentation om, at man ikke samtidigt over for en medlemsstat kan gøre gældende, at den har overtrådt bestemmelserne vedrørende udlæggelsen af et område som særligt beskyttet område, og dem vedrørende beskyttelsesforanstaltningerne i et sådant område, da de beskyttelsesformål, der er opstillet i direktivet, ikke kunne opnås, hvis medlemsstaten kun i de tilfælde, hvor man på forhånd havde udlagt et særligt beskyttet område, skulle opfylde forpligtelserne vedrørende iværksættelse af foranstaltninger. Jf. endvidere generaladvokat van Gervens forslag til afgørelse Kommissionen mod Spanien (C-355/90, ikke trykt i Sml., EU:C:1993:229, punkt 22).

64. Som anført af Kommissionen skal forpligtelsen til at vedtage de nødvendige bevaringsforanstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, imidlertid ikke forveksles med eller begrænses til vedtagelsen af foranstaltninger, der har til formål at forhindre en forværring af lokaliteterne. Sådanne foranstaltninger skal vedtages på grundlag af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, straks efter offentliggørelsen af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning (jf. punkt 38 i dette forslag til afgørelse). De bevaringsforanstaltninger, som kræves i henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, udgør derimod konkrete, proaktive foranstaltninger til bevarelse eller genoprettelse af en gunstig bevaringsstatus af lokaliteten⁵⁰.

65. Ifølge de oplysninger, som Irland har meddelt om listen over anmeldelsespligtige foranstaltninger og listen over samtykkebaserede aktiviteter, som finder anvendelse for hver lokalitet, er de i mange henseende af generel karakter (mange er de samme for flere lokaliteter, f.eks. »indvinding, herunder opfyldning« og »sprængning, boring, opmudring eller på anden vis fjernelse eller forstyrrelse af fossiler, sten, mineraler, mudder, sand, grus eller andet sediment«) og indeholder ikke detaljer om deres effektive gennemførelse, eller hvordan de hænger sammen med hver lokalitets økologiske behov.

66. Herudover har Irland fremlagt en liste over 79 lokaliteter, med hensyn til hvilke medlemsstaten gør gældende, at der foreligger et fuldstændigt og komplet sæt af bevaringsforanstaltninger. Irland har endvidere påberåbt sig ti horisontale programmer, der gennemfører bevaringsforanstaltninger i forhold til naturtyper og arter i stedet for med henvisning til individuelle lokaliteter. Irland har rejst disse samme argumenter i forhold til anbringendet om, at Irland har vedtaget ufuldstændige bevaringsforanstaltninger for visse lokaliteter (jf. punkt 72-76 i dette forslag til afgørelse).

67. Uden at det er nødvendigt her at indlede en undersøgelse af, om disse 79 lokaliteters bevaringsforanstaltninger faktisk er fuldstændige og komplette, kan et sådant argument imidlertid ikke afkræfte klagepunktet om, at der er lokaliteter, hvor der ikke er nogen bevaringsforanstaltninger på plads (Kommissionen har gjort gældende, at der er findes 230 sådanne lokaliteter). Det samme gør sig gældende for Irlands påberåbelse af de ti horisontale programmer. Uden yderligere oplysninger er det vanskeligt kun på grundlag af eksistensen af sådanne programmer at fastslå, at der ikke er nogen lokaliteter uden nogen foranstaltninger.

68. Det er derfor min opfattelse, at Irland ikke har tilbagevist Kommissionens anbringende om, at et antal lokaliteter ikke har nogen bevaringsforanstaltninger.

B. Anbringendet om, at Irland har vedtaget ufuldstændige bevaringsforanstaltninger for visse lokaliteter

69. Kommissionen har på grundlag af de oplysninger, som Irland har meddelt inden for rammerne af den administrative procedure, gjort gældende, at der for 149 lokaliteter er ufuldstændige bevaringsforanstaltninger, da de kun omfatter en undergruppe af de relevante levesteder og arter, som lokaliteten blev udpeget med henblik på.

70. Til støtte for dette anbringende har Kommissionen påberåbt sig Domstolens praksis, som kræver, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, gennemføres ved fuldstændige foranstaltninger.

⁵⁰ – Det samme synspunkt gav generaladvokat Sharpston endvidere udtryk for i sit forslag til afgørelse Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2012:743, punkt 42), hvor generaladvokaten anførte, at bevaringsforanstaltninger med henblik på habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, »i det væsentlige [har] til formål at sikre, at der mere eller mindre regelmæssigt træffes konkrete foranstaltninger for at sikre, at den pågældende lokalitets bevaringsstatus opretholdes og/eller genoprettes«.

71. I denne retspraksis⁵¹ fremhævede Domstolen, at de omhandlede bevaringsforanstaltninger var ufuldstændige for så vidt som de ikke omfattede foranstaltninger, der var fastsat på systematisk vis i overensstemmelse med de økologiske behov for hver naturtype og hver art, der fandtes i hver af de særlige bevaringsområder.

72. Irland har heroverfor gjort gældende, at medlemsstaten i øjeblikket gennemfører ti horisontale programmer i forskellige særlige bevaringsområder, der, som nævnt ovenfor, gennemfører bevaringsforanstaltninger på levesteds- eller artsniveau i stedet for med henvisning til individuelle lokaliteter.

73. Forbundsrepublikken Tyskland har i denne henseende tilføjet, at bevaringsforanstaltninger for at være fuldstændige og komplette ikke nødvendigvis skal fastsættes individuelt, »art for art« og »naturtype for naturtype«. Afhængig af sammenhængen kan et generelt forbud mod skadelige aktiviteter i nogle tilfælde håndtere alle centrale trusler og belastninger, hvor det i andre tilfælde er nødvendigt med mere differentierende foranstaltninger.

74. Selv om gennemførelse af bevaringsforanstaltninger gennem horisontale programmer ikke i sig selv kan anses for problematisk, skal det efter min opfattelse være klart, hvordan sådanne programmer håndterer hvert levested og hver art på hver lokalitet.

75. Irland har imidlertid ikke fremlagt specifikke oplysninger om, hvilke af de bevaringsforanstaltninger, som er fastlagt på grundlag af disse programmer, der opfylder de specifikke bevaringsmålsætninger for hver lokalitet. Det er derfor vanskeligt kun på baggrund af oplysninger om disse horisontale programmer at konkludere, at de opfylder behovene for hvert levested og hver art i hvert særlige bevaringsområde. Som anført af Kommissionen, uden at dette er tilbagevist af Irland, er fire af disse programmer desuden oprettet efter udløbet af fristen i den supplerende begrundede udtalelse (jf. punkt 17 i dette forslag til afgørelse) og kan således ikke tages i betragtning i den foreliggende sag⁵².

76. Irland har endvidere fremlagt en liste over 79 lokaliteter, som medlemsstaten gør gældende har fuldstændige og komplette bevaringsforanstaltninger. Som Kommissionen har anført, er denne liste imidlertid ikke underbygget med nogen oplysninger om de fuldstændige og komplette foranstaltninger for disse lokaliteter eller om de datoer, hvor disse foranstaltninger blev iværksat. Irland har fremlagt illustrative eksempler for 6 lokaliteter og for yderligere 21 lokaliteter, der beskytter den lille hesteskonæse (*Rhinolophus hipposideros*), men forklarer ikke med hensyn til nogen af disse eksempler, hvordan de er forbundet med bevaringsmålsætningerne, eller at de er fuldstændige under hensyntagen til disse målsætninger. Irland har endvidere ikke med hensyn til disse eksempler angivet datoen, hvor bevaringsforanstaltningerne blev vedtaget og gennemført. Det følger heraf, at det ikke kan fastslås, om de er truffet før eller efter udløbet af fristen i den supplerende begrundede udtalelse (jf. punkt 17 i dette forslag til afgørelse)⁵³.

77. Lad mig give nogle eksempler.

⁵¹ – Jf. i denne henseende dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-290/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:669, navnlig præmis 54 og 55), og af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, navnlig præmis 80-86 og 88).

⁵² – Ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud inden for rammerne af et søgsmål i medfør af artikel 258 TEUF vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen. Jf. f.eks. dom af 13.12.2007, Kommissionen mod Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 74), og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge) (C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 30).

⁵³ – Jeg henleder opmærksomheden på, at Kommissionen har opført flere af disse lokaliteter således, at de ikke har nogen bevaringsforanstaltninger overhovedet på grundlag af de oplysninger, som den modtog fra Irland i den administrative procedure.

- Det særlige bevaringsområde lokaliteten IE000090 Glengarriff Harbour and Woodland huser en prioriteret naturtype (elle- og askeskove med vandløb, søer og væld (*Alnus glutinosa* og *Fraxinus excelsior*)) sammen med en yderligere naturtype (gamle vinteregeskove med *Ilex* og *Blechnum* på De Britiske Øer) og fire arter (Kerry-sneglen (*Geomalacus maculosus*), den lille hestekonæse, odderen (*Lutra lutra*) og den spættede sæl (*Phoca vitulina*). Der er seks bevaringsforanstaltninger opført for denne lokalitet. De er imidlertid af generel karakter (»Kontrolprogram for invasive fremmede arter«, »Forvaltningsordning for hjemmehørende skove«, »Forvaltningsordning for fritidsaktiviteter«, »Forvaltningsordning for vilde planteædere«, »Forvaltning af hvilesteder til flagermus« og »Program for kommunikation og videnformidling«). Der er ingen specifikke oplysninger om, hvordan disse bevaringsforanstaltninger passer sammen med de specifikke bevaringsmålsætninger, der er fastsat for hver af disse levesteder og arter på lokaliteten⁵⁴. Der er mange bevaringsmålsætninger, hvor de modsvarende bevaringsforanstaltninger synes at mangle (f.eks. er der hvad angår den spættede sæl kun anført den tredje og den sjette bevaringsforanstaltning, uden at der er angivet målsætninger vedrørende ynglelokaliteter og lokaliteter til rugning og hvile), og der er ingen bevaringsforanstaltninger overhovedet hvad angår odderen.
- Det særlige bevaringsområde lokaliteten IE00000364 Kilgarvan Ice House huser en art (den lille hestekonæse), og der er angivet tre bevaringsforanstaltninger (»Forvaltning af hvilesteder til flagermus«, »Plantning af træer« og »Opkøb af land«). Irland har for denne lokalitet opført syv specifikke bevaringsmålsætninger vedrørende opretholdelse af populationen, vinterhvilesteder, sommerhvilesteder, ekstra hvilesteder, omfanget af potentielle fourageringsområder, lineære elementer (flyveruter) og lysforurening uden angivelse af, hvordan foranstaltningerne og målsætninger er forbundet.
- Det særlige bevaringsområde lokaliteten IE0000412 Slieve Bloom Mountains huser en prioriteret naturtype (terrændækkende moser) og to yderligere naturtyper (nordatlantiske våde heder med klokkelyg (*Erica tetralix*) og elle- og askeskove ved vandløb, søer og væld (*Alnus glutinosa* og *Fraxinus excelsior*)), og der er opført ti bevaringsforanstaltninger (»Kontrolprogram for invasive fremmede arter«, »Udarbejdelse af en plan for håndtering af brand«, »Forvaltningsordning for fritidsaktiviteter«, »Forvaltningsordning for vilde planteædere«, »Ordning for reparation/vedligeholdelse af stier for at forhindre skade på følsomme områder«, »Program for blokering af dræning«, »Anlæggelse af stier/spor for at forhindre skade på følsomme områder«, »Program for kommunikation og videnformidling« og »Ordning til forøgelse af levesteders modstandsdygtighed mod brand«). Det er imidlertid ikke præciseret, hvordan disse stemmer overens med de 19 lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætninger for dette prioriterede levested, sammen med de 20 henholdsvis 13 lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætninger, der er opført for disse to yderligere levesteder, hvad bl.a. angår habitatområde, habitatudbredelse, økosystemets balance, områdets mangfoldighed, vegetationssammensætning, vegetationsstruktur, fysiske strukturer for dræning og erosion, indikatorer for lokalt særpræg, skovstørrelse og skovstruktur.
- Det særlige bevaringsområde lokaliteten IE0001242 Carrownagappul Bog huser en prioriteret naturtype (aktive højmoser) og to yderligere naturtyper (nedbrudte højmoser med mulighed for naturlig gendannelse og lavninger på tørv med *Rhynchosporion*), og der er opført 12

⁵⁴ – Lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætninger for særlige bevaringsområder kan findes på webstedet for National Parks and Wildlife Services (<https://www.npws.ie>), som er ansvarlig for gennemførelsen af habitatdirektivet i Irland. For dette særlige bevaringsområde er der rapporteret 12 sådanne målsætninger for denne prioriterede naturtype, 13 for den yderligere naturtype, 4 for Kerry-sneglen, 7 for den lille hestekonæse, 8 for odderen og 5 for den spættede sæl.

bevaringsforanstaltninger, som for størstedelen er generiske (f.eks. »Renafdrift af plantageskov«, »Fastlæggelse af ejerskab«, »Kontrolprogram for invasive fremmede arter«, »Forvaltningsordning for dræning«, »Forvaltningsordning for tørvegravning« og »Program for blokering af dræning«). Der er samtidig 17 bevaringsmålsætninger vedrørende habitatområde, habitatudbredelse, højmoseområder, vandniveauer, strømningsmønstre, overgangsområder, vegetationskvalitet, typiske arter i aktive højmoser, indslag af lokalt særpræg, negative fysiske indikatorer, vegetationssammensætning, luftkvalitet og vandkvalitet.

- For det særlige bevaringsområde IE0002010 Old Domestic Building (Keevagh), som er udpeget til beskyttelse af arten den lille hestekonæse, er der opført en bevaringsforanstaltning (»Forvaltning af hvilesteder til flagermus«) med detaljer (»Reparation af skorsten og vinduer; yderligt arbejde påkrævet, da bygningen er forfaldet«), og der er opført fem lokalitetsspecifikke detaljerede bevaringsmålsætninger om populationen pr. hvilested, sommerhvilesteder, omfanget af potentielt fourageringsområde, lineære elementer og lysforurening.

78. Jeg kan derfor ikke se, hvordan det bevismateriale, som Irland har fremlagt, underbygger, at disse eksempler kan anses for at godtgøre, at lokaliteter har fuldstændige og komplette bevaringsforanstaltninger. Det forhold, at der kan findes nogle bevaringsforanstaltninger for nogle lokaliteter, er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt til at opfylde kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.

79. Det er derfor min opfattelse, at Irland ikke har tilbagevist Kommissionens anbringende om, at et antal lokaliteter ikke har fuldstændige bevaringsforanstaltninger.

C. Anbringendet om, at de af Irland vedtagne bevaringsforanstaltninger ikke er baseret på bevaringsmålsætninger

80. Kommissionen har på grundlag af de oplysninger, som Irland har meddelt inden for rammerne af den administrative procedure, gjort gældende, at bevaringsforanstaltningerne for (mindst) 44 lokaliteter ikke er baseret på de bevaringsmålsætninger, som er fastsat for hver lokalitet.

81. Kommissionen opfatter kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, om at basere bevaringsforanstaltninger på lokalitetsspecifikke detaljerede bevaringsmålsætninger således, at de har materielle (målsætninger og foranstaltningerne skal svare til hinanden) og sekventielle (målsætninger må ikke efterfølge foranstaltninger) bestanddele. Det er Kommissionens opfattelse, at dette er i overensstemmelse med dette direktivs sammenhæng og formål. Som Kommissionen fremhævede i retsmødet, er situationen, hvor en medlemsstat først iværksætter bevaringsforanstaltninger og derefter fastsætter bevaringsmålsætninger, og hvor førstnævnte tilfældigvis fuldt ud svarer til sidstnævnte, urealistisk, og der er en betydelig risiko for, at bevaringsmålsætninger ikke tjener som målestok for at bedømme bevaringsforanstaltningernes hensigtsmæssighed, men blot afspejler sådanne foranstaltninger.

82. Irland har med støtte fra Forbundsrepublikken Tyskland bestridt Kommissionens anbringender. Navnlig har disse to medlemsstater gjort gældende, at der ikke findes noget krav om, at bevaringsmålsætninger skal fastsættes inden iværksættelsen af bevaringsforanstaltninger.

83. Som Irland fremhævede i retsmødet, kræver habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ikke en specifik rækkefølge af bevaringsforanstaltninger og bevaringsmålsætninger, da dette ikke støttes af denne bestemmelses ordlyd eller Domstolens praksis. Irland har gjort gældende, at der er 37 lokaliteter,

hvor bevaringsforanstaltninger var baseret på en skræddersyet vurdering af trusler og belastninger på trods af, at der stadig ikke var udviklet og offentliggjort lokalitetsspecifikke bevaringsmålsætninger.

84. Forbundsrepublikken Tyskland har fremhævet, at en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ikke kan skyldes den omstændighed alene, at bevaringsforanstaltninger allerede er blevet iværksat inden bevaringsmålsætninger er fastsat; det afgørende må være, om de nødvendige bevaringsforanstaltninger er iværksat og som sådan er effektive.

85. I denne henseende er jeg i modsætning til de argumenter, som Kommissionen har gjort gældende, ikke overbevist om, at bevaringsforanstaltninger ikke er i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, blot fordi bevaringsmålsætninger blev fastsat efter iværksættelsen af sådanne foranstaltninger. Hvad der efter min opfattelse har betydning er, om de nødvendige bevaringsforanstaltninger er tilstrækkelige og effektive til at opfylde de økologiske behov for de naturtyper og arter, som lokaliteten blev udpeget med henblik på.

86. Kommissionens argument om risikoen for, at bevaringsmålsætninger, såfremt der byttes om på rækkefølgen, vil blive udformet til at passe sammen med bevaringsforanstaltninger, er efter min opfattelse ikke overbevisende. Det er snarere mere sandsynligt, at en lokalitets behov allerede er anerkendt af medlemsstaten, selv om de ikke formelt er udtrykt som bevaringsmålsætninger. Det er vanskeligt at godtage, at medlemsstater skulle have iværksat bevaringsforanstaltninger uden god grund.

87. Dette betyder imidlertid ikke, at bevaringsforanstaltningerne, selv om de allerede findes, ikke skal svare til bevaringsmålsætningerne for bestemte lokaliteter for at opfylde kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1. Det betyder heller ikke, at bevaringsmålsætninger ikke skal angives klart. Fastsættelse af bevaringsmålsætninger er, som det følger af Domstolens praksis⁵⁵, et obligatorisk og nødvendigt skridt i udpegningen af særlige bevaringsområder og gennemførelsen af bevaringsforanstaltninger (jf. dette forslag til afgørelses punkt 41).

88. Det er derfor min opfattelse, at Kommissionens anbringende om, at Irland har tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ved at iværksætte bevaringsforanstaltninger inden fastsættelse af bevaringsmålsætningerne, er ugrundet.

89. For så vidt som Irland ikke har tilbagevist, at bevaringsforanstaltningerne ikke stemmer overens med bevaringsmålsætningerne for de omhandlede lokaliteter, er Kommissionens anbringende vedrørende tilsidesættelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ikke desto mindre begrundet.

D. Anbringendet om, at de af Irland vedtagne bevaringsforanstaltninger ikke er effektive, og at Irland har begået en generel og vedvarende overtrædelse

90. Kommissionen har på grundlag af de oplysninger, som Irland har meddelt inden for rammerne af den administrative procedure, gjort gældende, at Irland generelt og vedvarende har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ved systematisk at iværksætte bevaringsforanstaltninger, der ikke er tilstrækkeligt detaljerede og ikke imødegår alle de trusler og belastninger, som levestederne og arterne er udsat for på hver lokalitet.

⁵⁵ – Jf. dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, præmis 52).

91. Kommissionen har derfor ikke kun gjort gældende, at visse bevaringsforanstaltninger ikke opfylder kvalitetskravene, da de ikke er tilstrækkeligt effektive, men også at de fremlagte eksempler er repræsentative for et mønster, der indebærer, at Irland gør sig skyldig i en generel og vedvarende tilsidesættelse.

92. Kommissionen har påberåbt sig tre eksempler, der involverer to prioriterede naturtyper (kystlaguner og terrændækkende moser) og en prioriteret art (ferskvandsperlemuslingen), for at påvise, at bevaringsforanstaltningerne er af utilstrækkelig kvalitet, da de ikke har kvantitative vilkår, ikke angiver de ansvarlige aktører eller frister og ikke imødegår de centrale belastninger og trusler, som påvirker disse levesteder og arter⁵⁶.

93. Domstolen har i den retspraksis⁵⁷, som Kommissionen har henvist til, forklaret, at bevaringsforanstaltninger ikke kun skal være komplette, men også klare og præcise. Kravet om fuldstændighed er behandlet i forhold til Kommissionens andet anbringende i den foreliggende sag (jf. punkt 69-79 i dette forslag til afgørelse). Domstolen har imidlertid endnu ikke haft lejlighed til i detaljer at klarlægge, hvad kravet om klare og præcise foranstaltninger indebærer. Domstolen har hidtil haft den opfattelse, at bevaringsforanstaltninger var utilstrækkelige, hvis de var generiske og programorienteret, eller at de krævede yderligere gennemførelsesforanstaltninger for at blive effektive.

94. Jeg er enig med Kommissionen i, at effektive bevaringsforanstaltninger skal imødegå alle de centrale trusler og belastninger, som levestederne og arterne er udsat for på hver lokalitet. Jeg er også enig i, at sådanne foranstaltninger skal være tilstrækkeligt specifikke og detaljerede for at imødekomme en bestemt lokalitets behov. Hvorvidt tilstrækkelig præcision nødvendiggør kvantificering eller identificering af de relevante aktører og frister på forhånd, kan imidlertid ikke fastsættes generelt, men afhænger af den bestemte lokalitets omstændigheder og de typer foranstaltninger, som er egnet til dets behov. Det afgørende er, at det er muligt at gennemføre sådanne foranstaltninger⁵⁸. Hvis det ikke kan forventes, at gennemførelsen finder sted uden identificeringen af ansvarlige aktører, frister eller kvantificerbare mål, skal sådanne foranstaltninger derfor indeholde disse former for detaljer på forhånd. Hvis dette derimod i et bestemt tilfælde ikke er nødvendigt, skal en medlemsstat forklare, hvorfor foranstaltningen ikke desto mindre er i stand til at blive gennemført effektivt.

95. Irland har ikke fremført nogle argumenter for at tilbagevise de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt om, at bevaringsforanstaltningerne med hensyn til disse tre eksempler er ineffektive.

96. For så vidt som de 27 eksempler, som Irland har fremlagt i forhold til kravet om fuldstændige og komplette bevaringsforanstaltninger, også kan opfattes som et svar på anbringendet vedrørende den utilstrækkelige kvalitet af disse foranstaltninger, noterer jeg, at kun 1 eksempel

⁵⁶ – Ifølge Kommissionen udpegede Irland 25 lokaliteter for kystlaguner, men rapporterede bevaringsforanstaltninger for kun 3 af disse lokaliteter, som ikke har kvantitative vilkår, ikke angiver de ansvarlige aktører eller frister for foranstaltninger og ikke imødegår centrale belastninger og trusler såsom dem, der er relateret til forurening og udledninger. For terrændækkende moser udpegede Irland 50 lokaliteter, men angav visse bevaringsforanstaltninger for kun 13 af disse lokaliteter, som er yderst generiske, ikke har kvantitative specifikationer af planlagte bevaringsforanstaltninger og ikke imødegår visse store belastninger og trusler, såsom vindmølleparker og andre udviklinger af infrastruktur, tørvegravning, erosion, afbrænding og dræning. For ferskvandsperlemuslingen udpegede Irland 19 lokaliteter, men rapporterede bevaringsforanstaltninger for kun 3 lokaliteter uden at angive kvantitative vilkår eller ansvarlige aktører og frister og undlod at imødegå centrale belastninger og trusler, såsom dem, der er relateret til diffuse kilder og punktkilder.

⁵⁷ – Jf. i denne henseende dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-290/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:669, navnlig præmis 53 og 55), og af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1047, præmis 77 og 82).

⁵⁸ – Dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieżaskoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 213 og 214).

(Slieve Bloom Mountains nævnt i punkt 77 i dette forslag til afgørelse, som omfatter terrændækkende moser) vedrører nogle af de prioriterede levesteder og arter, som Kommissionen har påberåbt sig til støtte for dette anbringende.

97. I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at det inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure i medfør af artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen, der skal godtgøre, at det angivelige traktatbrud foreligger, at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om det nævnte traktatbrud foreligger, uden at Kommissionen kan påberåbe sig nogen formodning herfor⁵⁹. Når Kommissionen har givet oplysninger, der fyldestgørende beviser, at de nationale bestemmelser, der gennemfører et direktiv, ikke anvendes korrekt i praksis på den sagsøgte medlemsstats område, påhviler det den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at bestride de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf⁶⁰.

98. Efter min opfattelse har Kommissionen i den foreliggende sag givet oplysninger, der fyldestgørende beviser, at bevaringsforanstaltninger med hensyn til de tre eksempler har en utilstrækkelig kvalitet til at opfylde kvalitetskravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, og Irland har ikke fremlagt noget bevis, der tilbageviser dette anbringende.

99. Det er derfor min opfattelse, at Irland i forhold til de levesteder og arter, som Kommissionen har fremlagt som eksempler, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, om at iværksætte effektive foranstaltninger.

100. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at disse tre eksempler er repræsentative for en generel og vedvarende tilsidesættelse, da de vedrører et stort antal lokaliteter, er udtryk for den geografiske udformning af nettet af særlige bevaringsområder i Irland og vedrører levesteder og arter, hvis bevarelse dette net er afgørende for.

101. Selv om Kommissionen ikke har fremført konkrete argumenter i forhold til andre særlige bevaringsområder vedrørende forskellige levesteder og arter, har Kommissionen således ved at påberåbe sig en generel og vedvarende tilsidesættelse gjort gældende, at tilsidesættelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, også foreligger på andre områder, hvis foranstaltningerne, der er vedtaget inden for rammerne af disse andre særlige bevaringsområder, ikke opfylder kvalitetskravene.

102. Irland har hverken tilbagevist de konkrete anbringender i de eksempler, som Kommissionen har fremlagt, eller bestridt, at disse eksempler er repræsentative i den forstand, at det kan konkluderes, at der foreligger en generel og vedvarende tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.

103. Hvad er merværdien, om nogen, ved at gøre gældende, at en tilsidesættelse er af generel og vedvarende karakter?

⁵⁹ – Jf. f.eks. dom af 28.3.2019, Kommissionen mod Irland (Ordning for opsamling og rensning af spildevand) (C-427/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:269, præmis 38), og af 8.3.2022, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Bekæmpelse af svig gennem undervurdering) (C-213/19, EU:C:2022:167, præmis 221).

⁶⁰ – Jf. f.eks. dom af 28.3.2019, Kommissionen mod Irland (Ordning for opsamling og rensning af spildevand) (C-427/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:269, præmis 39), og af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 112).

104. Kommissionen indledte en praksis med at gøre en generel og vedvarende tilsidesættelse gældende i procedurer på miljøområdet i den sag, som gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Irland⁶¹. I denne dom⁶² anerkendte Domstolen, at der »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«.

105. Denne retning i retspraksis vedrørende en generel og vedvarende tilsidesættelse⁶³ indebærer grundlæggende, at Kommissionen kan anlægge traktatbrudssøgsmål mod en medlemsstat, fordi den angiveligt har tilsidesat EU-retten på en generel og vedvarende måde, på grundlag af specifikke tilfælde sammenlignet med typiske traktatbrudssøgsmål, som er rettet mod isolerede tilfælde⁶⁴. Merværdien af denne form for klage synes derfor at være, at hvis Domstolen fastslår, at en medlemsstat har gjort sig skyldig i en sådan generel og vedvarende tilsidesættelse af EU-retten, kræver dette sandsynligvis en generel praksisændring i stedet for, at de specifikke tilsidesættelser, som er identificeret, blot afhjælpes⁶⁵.

106. Som forklaret af generaladvokat Geelhoed i hans forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Irland⁶⁶ er det for at godtgøre, at en medlemsstats tilsidesættelse er generel og vedvarende, muligt at tage hensyn til omfang, varighed og grovhed. Ved omfang forstås ifølge min opfattelse, at eksempler, på grundlag af hvilke tilsidesættelsen er godtgjort, er repræsentative for en medlemsstats adfærd på alle områderne, som er omfattet af et direktiv. Varigheden indebærer, at tilsidesættelsen består over en længere periode, mens grovheden kan være forbundet med de første to faktorer eller betydningen af de konsekvenser, der følger af, at en bestemt EU-lovgivning ikke er gennemført.

107. Når det gælder fastsættelse af de faktorer, som gør det muligt at konkludere, at tilsidesættelsen er generel og vedvarende, er der efter min opfattelse ikke noget, som ændrer sig i forhold til bevisbyrden. Kommissionen skal give oplysninger, der fyldestgørende beviser, at en medlemsstat har gjort sig skyldig i generel og vedvarende tilsidesættelse på grundlag af en række eksempler, som anses for at være repræsentative for den berørte medlemsstats praksis, og at det på grundlag af et sådant mønster er sandsynligt, at den samme type tilsidesættelse foreligger med

⁶¹ – Jf. dom af 26.4.2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).

⁶² – Dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 27). Jf. senest f.eks. dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Italien (Bakterien *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, præmis 73), jf. endvidere generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2004:546, navnlig punkt 15-22 og 43-60).

⁶³ – Jf. f.eks. dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 127 og 174), og af 2.12.2014, Kommissionen mod Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407, præmis 33) (»generel og vedvarende«). Der kan anvendes lignende betegnelser. Jf. f.eks. dom af 10.9.2009, Kommissionen mod Grækenland (C-416/07, EU:C:2009:528, præmis 25) (»struktureret og almen«), og af 10.11.2020, Kommissionen mod Italien (Grænseværdier – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, præmis 75 og 77) (»systematisk og vedvarende«).

⁶⁴ – Jf. endvidere f.eks. P. Wennerås, »A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments«, *Common Market Law Review*, bind 43, 2006, s. 31, på s. 33-50, K. Lenaerts og J.A. Gutiérrez-Fons, »The General System of EU Environmental Law Enforcement«, *Yearbook of European Law*, bind 30, 2011, s. 1, på s. 9-11, L. Prete, *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, s. 95-98. Som anført i den akademiske litteratur er denne retning i retspraksis ikke den samme, som den vedrørende administrativ praksis inden for rammerne af traktatbrudssøgsmål. Jf. f.eks. K. Lenaerts, I. Maselis og K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 167.

⁶⁵ – Jf. i denne forbindelse generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2004:546, punkt 48); jf. også f.eks. P. Wennerås, nævnt i fodnote 64 i nærværende forslag til afgørelse, s. 42-46, og L. Prete, nævnt i fodnote 64 i nærværende forslag til afgørelse, s. 97. Dette kan føre til, at den pågældende medlemsstat skal betale en bøde i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, hvis den generelle og vedvarende tilsidesættelse ikke afhjælpes. Jf. f.eks. dom af 2.12.2014, Kommissionen mod Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407).

⁶⁶ – C-494/01, EU:C:2004:546, præmis 43.

hensyn til andre individuelle situationer, som ikke specifikt behandles. Det påhviler medlemsstaten konkret og detaljeret at bestride de oplysninger, som er fremlagt i forhold til disse eksempler og konklusionerne heraf⁶⁷.

108. I den foreliggende sag har Irland ikke fremført nogen argumenter, der bestrider Kommissionens anbringende om, at de tre eksempler er repræsentative for den angivelige generelle og vedvarende tilsidesættelse.

109. Det er derfor min opfattelse, at Irland ikke har tilbagevist Kommissionens anbringende om, at medlemsstaten har begået en generel og vedvarende overtrædelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ved systematisk at iværksætte bevaringsforanstaltninger, der ikke er tilstrækkeligt detaljerede og ikke imødegår alle de trusler og belastninger, som levestederne og arterne er udsat for på hver lokalitet.

110. Henset til, at der i hovedparten af de omhandlede særlige bevaringsområder skulle have være vedtaget og gennemført effektive foranstaltninger så langt tilbage som år 2010, er den varighed, som kræves for at fastslå en generel og vedvarende tilsidesættelse, efter min opfattelse til stede. Hvis dette forenes med grovheden af de konsekvenser, som tilsidesættelsen kan medføre, især da visse processer kan være uigenkaldelige, hvis nødvendige foranstaltninger ikke træffes, er det min opfattelse, at betingelserne for at kunne fastslå, at der foreligger en generel og vedvarende tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, er opfyldt i den foreliggende sag.

111. Følgelig er det min opfattelse, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har godtgjort, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser til at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, på en generel og vedvarende måde.

112. Af de ovenstående grunde er Kommissionens tredje klagepunkt begrundet.

V. Forslag til afgørelse

113. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, med forbehold af undersøgelsen af de øvrige klagepunkter, at Domstolen fastslår, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter ved ikke at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i direktivets bilag I og de arter i direktivets bilag II, der findes på lokaliteterne.

⁶⁷ – Jf. f.eks. dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 46 og 47), og af 26.4.2007, Kommissionen mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, præmis 32).