



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

21 september 2023*

Inhoud

I.	Toepasselijke bepalingen	3
A.	Unierecht	3
B.	Duits recht	6
II.	Precontentieuze procedure	7
III.	Beroep	8
A.	Eerste grief: geen aanwijzing van speciale beschermingszones	9
1.	Argumenten van partijen	9
2.	Beoordeling door het Hof	9
B.	Tweede grief: geen vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen	11
1.	Argumenten van partijen	11
2.	Beoordeling door het Hof	20
a)	Argument dat voor 88 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang geen gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld	20
b)	Argument inzake de algemene en structurele praktijk die erin bestaat de instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen op een wijze die in strijd is met de vereisten van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn	21
C.	Derde grief: geen vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen	25
1.	Argumenten van partijen	25
2.	Beoordeling door het Hof	25

* Procestaal: Duits.

Kosten 26

„Niet-nakoming – Milieu – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1 – Geen aanwijzing van speciale beschermingszones – Geen vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen – Geen of ontoereikende instandhoudingsmaatregelen – Administratieve praktijk”

In zaak C-116/22,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 18 februari 2022,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hermes en M. Noll-Ehlers als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Möller en A. Hoesch als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, M. L. Arastey Sahún (rapporteur), F. Biltgen, N. Wahl en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 april 2023,

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens
 - artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193) (hierna: „habitatrichtlijn”), doordat zij niet als speciale beschermingszones heeft aangewezen 88 gebieden van de 4 606 gebieden van communautair belang in de alpiene biogeografische regio,

de Atlantische biogeografische regio en de continentale biogeografische regio die zijn opgenomen in de lijsten die zijn vastgesteld bij beschikking 2004/69/EG van de Commissie van 22 december 2003 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de alpiene biogeografische regio (PB 2004, L 14, blz. 21), bij beschikking 2004/798/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio (PB 2004, L 382, blz. 1) en bij beschikking 2004/813/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (PB 2004, L 387, blz. 1), zoals bijgewerkt door respectievelijk beschikking 2008/218/EG van de Commissie van 25 januari 2008 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een eerste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de alpiene biogeografische regio (PB 2008, L 77, blz. 106), beschikking 2008/25/EG van de Commissie van 13 november 2007 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een eerste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio (PB 2008, L 12, blz. 383), en beschikking 2008/23/EG van de Commissie van 12 november 2007 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een eerste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (PB 2008, L 12, blz. 1) (hierna: „betrokken gebieden van communautair belang”);

- artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, doordat zij voor 88 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang geen instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld en bovendien voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen een algemene en structurele praktijk volgt die niet voldoet aan de wettelijke vereisten van deze bepaling, en
- artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, doordat zij voor 737 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang geen instandhoudingsmaatregelen heeft vastgesteld en bovendien voor de vaststelling van de instandhoudingsmaatregelen een algemene en structurele praktijk volgt die niet voldoet aan de wettelijke vereisten van deze bepaling.

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

- 2 In de derde, achtste en tiende overweging van de habitatrichtlijn staat te lezen:

„Overwegende dat deze richtlijn bijdraagt tot het algemene doel van een duurzame ontwikkeling, aangezien zij tot hoofddoel heeft, met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen; dat het behoud van deze biologische diversiteit in bepaalde gevallen

in de instandhouding en ook de aanmoediging van menselijke activiteiten kan vereisen;

[...]

Overwegende dat in elke aangewezen zone, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de nodige maatregelen in de praktijk moeten worden gebracht;

[...]

Overwegende dat elk plan of programma dat een significant effect kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van een aangewezen gebied of een gebied dat in de toekomst aangewezen zal zijn, op passende wijze moet worden beoordeeld”.

3 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

l) *speciale beschermingszone*: een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen;

[...]”

4 Artikel 3, leden 1 en 2, van die richtlijn luidt:

„1. Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG [van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1)] aangewezen speciale beschermingszones.

2. Elke lidstaat draagt bij tot de totstandkoming van Natura 2000 al naargelang van de aanwezigheid op zijn grondgebied van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten als bedoeld in lid 1. Hij wijst daartoe, overeenkomstig artikel 4 en met inachtneming van de doelstellingen van lid 1, gebieden als speciale beschermingszones aan.”

5 In artikel 4 van die richtlijn is bepaald:

„1. Op basis van de criteria van bijlage III (fase 1) en van de relevante wetenschappelijke gegevens stelt elke lidstaat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen. Voor diersoorten met een zeer groot territorium komen deze gebieden overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Voor aquatische soorten met een groot territorium worden deze gebieden alleen voorgesteld indien het mogelijk is een zone duidelijk af te bakenen die de fysische en biologische elementen vertoont welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Zo nodig stellen de lidstaten aanpassingen van de lijst voor in het licht van de resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht.

De lijst wordt binnen drie jaar na kennisgeving van de richtlijn aan de Commissie toegezonden met informatie over elk gebied. Deze informatie omvat een kaart, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied, alsmede de gegevens die zijn verkregen uit toepassing van de in bijlage III (fase 1) vermelde criteria, en wordt verstrekt op basis van een door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 opgesteld formulier.

2. Op basis van de in bijlage III (fase 2) vermelde criteria werkt de Commissie met instemming van iedere lidstaat voor elk van de negen in artikel 1, letter c), onder iii), genoemde biogeografische regio's en voor het gehele in artikel 2, lid 1, bedoelde grondgebied aan de hand van de lijsten van de lidstaten een ontwerplijst van de gebieden van communautair belang uit, waarop staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen.

De lidstaten waar de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats en een of meer prioritaire soorten in oppervlakte meer dan 5 % van het nationale grondgebied beslaan, kunnen, met instemming van de Commissie, verzoeken dat de criteria van bijlage III (fase 2) voor de selectie van alle gebieden van communautair belang op hun grondgebied flexibeler worden toegepast.

De lijst van gebieden van communautair belang, waarop de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten staan aangegeven, wordt door de Commissie vastgesteld volgens de procedure van artikel 21.

3. De in lid 2 genoemde lijst wordt binnen zes jaar na de kennisgeving van deze richtlijn vastgesteld.

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

5. Zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4.”

6 Artikel 6, leden 1 tot en met 3, van de habitatrichtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijkeordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.”

B. Duits recht

- 7 § 22 van het Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (wet betreffende natuurbescherming en landschapszorg) van 29 juli 2009 (BGBl. 2009 I, blz. 2542; hierna: „federale wet natuurbescherming”) luidt:

„(1) Delen van de natuur en het landschap worden door middel van een verklaring onder bescherming geplaatst. De verklaring stelt het object van de bescherming, het beschermingsdoel, de voor de verwezenlijking van dit beschermingsdoel noodzakelijke verplichtingen en verboden en, voor zover nodig, de onderhouds-, ontwikkelings- en herstelmaatregelen vast, of bevat de daartoe noodzakelijke machtigingen. De beschermingszones kunnen worden onderverdeeld in gebieden met een gedifferentieerde bescherming naargelang het nagestreefde beschermingsdoel; deze zones kunnen ook de voor de bescherming noodzakelijke omgeving omvatten.

(2) Tenzij anders bepaald in de leden 2a en 2b, worden de vorm en de procedures van bescherming, de inaanmerkingneming van vorm- en procedurefouten en de mogelijkheid om deze te herstellen, alsmede de handhaving van bestaande verklaringen over het beschermde natuur- en landschapsgedeelte, geregeld door het recht van de deelstaten. Bescherming kan ook worden verleend op transregionaal niveau.

[...]”

- 8 § 33 van deze wet bepaalt:

„(1) Verboden zijn alle wijzigingen en verstoringen die kunnen leiden tot een significante verslechtering van een Natura 2000-gebied wat de elementen betreft die van wezenlijk belang zijn voor de instandhoudings- of beschermingsdoelstellingen. De voor natuurbescherming en landschapszorg bevoegde autoriteit kan onder de voorwaarden van § 34, leden 3 tot en met 5, afwijkingen toestaan van het in de eerste zin bedoelde verbod en van de verbodsbepalingen van § 32, lid 3.

(1a) In Natura 2000-gebieden is de bouw van installaties voor de volgende doeleinden verboden:

1. voor het onder hydraulische druk breken van schalie-, klei- of mergelgesteente of van steenkoollagen met het oog op de exploratie of winning van aardgas;
2. voor ondergrondse opslag van reservoirwater als gevolg van de in punt 1 bedoelde maatregelen.

§ 34 is in dit verband niet van toepassing.

[...]”

9 § 34 van die wet luidt:

„(1) Voordat een project wordt goedgekeurd of uitgevoerd, moet een beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, wanneer het afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het gebied en niet rechtstreeks van belang is voor het beheer van het gebied. [...]

(2) Indien uit de beoordeling van de gevolgen blijkt dat het project ernstige schade kan toebrengen aan dat gebied wat de elementen betreft die van wezenlijk belang zijn voor de instandhoudings- of beschermingsdoelstellingen, wordt het project verboden.

(3) In afwijking van lid 2 kan een project slechts worden toegestaan of uitgevoerd:

1. indien het noodzakelijk is om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en

2. indien er geen ander redelijk alternatief bestaat waarmee het met het project beoogde resultaat in een ander gebied kan worden bereikt zonder schade of met minder schade.

[...]”

10 § 65, lid 1, van deze wet luidt als volgt:

„De eigenaren en andere houders van een gebruiksrecht op grond moeten maatregelen inzake natuurbescherming en landschapszorg gedogen die zijn gebaseerd op de bepalingen van deze wet, op krachtens deze wet vastgestelde of toepasselijke regelgeving of op de natuurbeschermingswetgeving van de deelstaten, voor zover dit het genot van de grond niet op onredelijke wijze verstoort. Dit laat strengere regels op het niveau van de deelstaten onverlet.”

II. Precontentieuze procedure

11 Bij beschikkingen 2004/69, 2004/798 en 2004/813 heeft de Commissie lijsten met gebieden van communautair belang in respectievelijk de alpiene, continentale en Atlantische biogeografische regio's opgesteld. Deze lijsten zijn bijgewerkt bij respectievelijk beschikkingen 2008/218, 2008/25 en 2008/23.

12 De in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn vastgestelde termijn van zes jaar om deze gebieden als speciale beschermingszones aan te wijzen, is uiterlijk op 25 januari 2014 verstreken.

13 Bij brieven van 13 juni 2012 en 17 februari 2014 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland verzocht om informatie over de voortgang van de aanwijzing van de speciale beschermingszones overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn en over de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen overeenkomstig artikel 6 van deze richtlijn.

14 Gelet op het antwoord van de Bondsrepubliek Duitsland van 26 juni 2014 was de Commissie van mening dat deze lidstaat de verplichtingen die krachtens de in het punt hierboven bedoelde bepalingen op deze lidstaat rusten, niet was nagekomen. Zij heeft deze lidstaat op 27 februari 2015 een aanmaningsbrief gestuurd.

- 15 Op 26 januari 2019 heeft de Commissie een aanvullende aanmaningsbrief gestuurd aan de Bondsrepubliek Duitsland.
- 16 Na onderzoek van het antwoord dat deze lidstaat bij brieven van 26 april en 11 juni 2019 had gegeven, heeft de Commissie op 13 februari 2020 krachtens artikel 258, eerste alinea, VWEU een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij aanvoerde dat deze lidstaat onder meer de krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6 van de habitatrichtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen
 - door 129 gebieden van de betrokken 4 606 gebieden van communautair belang niet als speciale beschermingszones aan te wijzen, en
 - door niet op algemene en structurele wijze voldoende gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen vast te stellen die specifiek zijn voor de betrokken gebieden van communautair belang en noodzakelijk zijn.
- 17 Op verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland heeft de Commissie bij brief van 12 maart 2020 de termijn voor het beantwoorden van het met redenen omkleed advies verlengd tot 13 juni 2020.
- 18 Bij brief van 12 juni 2020 heeft de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie meegedeeld dat alle speciale beschermingszones, met uitzondering van die in de deelstaat Nedersaksen, waren aangewezen, dat de procedure voor de 88 ontbrekende gebieden in die deelstaat eind 2022 zou worden beëindigd en dat de ontbrekende instandhoudingsmaatregelen voor 737 gebieden zouden worden aangevuld tot 2023. Wat de juridische vereisten inzake instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen betreft, heeft deze lidstaat bevestigd dat hij het niet eens is met de beoordeling van de Commissie.
- 19 Aangezien de Commissie van mening was dat de Bondsrepubliek Duitsland dus niet de nodige maatregelen had genomen om te voldoen aan de krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen, heeft zij op 18 februari 2022 het onderhavige beroep ingesteld.

III. Beroep

- 20 Ter onderbouwing van haar beroep voert de Commissie drie grieven aan. De eerste twee grieven zijn ontleend aan schending van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, en de derde aan schending van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn. Zij stelt ten eerste dat 88 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang niet als speciale beschermingszones zijn aangewezen, ten tweede dat voor deze 88 gebieden geen instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld en dat de Bondsrepubliek Duitsland bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen een algemene en structurele praktijk volgt die niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, en ten derde dat voor 737 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang onvoldoende instandhoudingsmaatregelen zijn vastgesteld en dat de Bondsrepubliek Duitsland bij het vaststellen van de instandhoudingsmaatregelen een algemene en structurele praktijk volgt die niet voldoet aan de vereisten van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.
- 21 De Bondsrepubliek Duitsland concludeert tot verwerping van het onderhavige beroep.

A. Eerste grief: geen aanwijzing van speciale beschermingszones

1. Argumenten van partijen

- 22 Met haar eerste grief voert de Commissie aan dat de Bondsrepubliek Duitsland haar verplichtingen krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn niet is nagekomen door na te laten om 88 van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang in de deelstaat Nedersaksen als speciale beschermingszones aan te wijzen.
- 23 Deze instelling is van mening dat de rechtspraak van het Hof – in het bijzonder de arresten van 27 februari 2003, Commissie/België (C-415/01, EU:C:2003:118, punten 22 en 23), en 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk (C-535/07, EU:C:2010:602, punt 64) – betreffende de speciale beschermingszones bedoeld in richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17 (hierna: „vogelrichtlijn”), op de onderhavige zaak kan worden toegepast, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn. Overeenkomstig deze rechtspraak moeten speciale beschermingszones worden aangewezen met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid.
- 24 In haar verweerschrift voert de Bondsrepubliek Duitsland aan dat zij tussen de datum van verzending van het met redenen omkleed advies door de Commissie en 31 maart 2022 de laatste betrokken gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones heeft aangewezen. Slechts vijf van deze gebieden zijn nog steeds niet aangewezen als speciale beschermingszones en moeten bij de volgende bijwerkingen van de lijsten met gebieden overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de habitatrichtlijn van deze lijsten worden geschrapt.
- 25 Verder wijst de Bondsrepubliek Duitsland erop dat § 33 van de federale wet natuurbescherming, in alle versies die sinds 4 april 2002 van kracht zijn geweest, voorziet in wettelijke bescherming van alle gebieden van communautair belang die bij de Commissie zijn aangemeld en overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de habitatrichtlijn op een lijst zijn geplaatst, voordat zij daadwerkelijk als speciale beschermingszones worden aangewezen. Bijgevolg was in de 88 gebieden die volgens de Commissie niet als speciale beschermingszones waren aangewezen, overeenkomstig § 33 van deze wet elke wijziging of verstoring die kon leiden tot een significante verslechtering van deze gebieden verboden, en moesten overeenkomstig § 34 van die wet de plannen of projecten in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn worden onderzocht in het licht van hun gevolgen voor het milieu.

2. Beoordeling door het Hof

- 26 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 3, lid 2, van de habitatrichtlijn de lidstaten verplicht bij te dragen tot de totstandkoming van het Natura 2000-netwerk al naargelang van de aanwezigheid op hun respectieve grondgebied van de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en de in bijlage II bij die richtlijn genoemde habitats van soorten, en daartoe gebieden als speciale beschermingszones aan te wijzen overeenkomstig artikel 4 van de habitatrichtlijn en volgens de daarin vastgestelde procedure.

- 27 De in artikel 4 van de habitatrichtlijn bedoelde procedure voor de aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszones verloopt in vier fasen. Eerst stelt elke lidstaat, volgens artikel 4, lid 1, een lijst van gebieden voor waarop de typen natuurlijke habitats en de inheemse soorten die in het gebied voorkomen, staan aangegeven, waarna hij deze lijst aan de Commissie toezendt (eerste fase). De Commissie werkt vervolgens, overeenkomstig artikel 4, lid 2, met instemming van iedere lidstaat en aan de hand van de lijsten van de lidstaten, een ontwerplijst van de gebieden van communautair belang uit (tweede fase). Op basis van deze ontwerplijst stelt de Commissie de lijst van gekozen gebieden vast (derde fase). Wanneer een gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied krachtens artikel 4, lid 4, zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes jaar aan als speciale beschermingszone en stelt hij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat of van een soort alsmede voor de coherentie van Natura 2000 (vierde fase) [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 28 De Bondsrepubliek Duitsland betwist niet dat op de datum waarop de termijn voor beantwoording van het met redenen omkleed advies verstreek, te weten 13 juni 2020, 88 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang niet formeel waren aangewezen als speciale beschermingszones. Zij betoogt evenwel dat zij tussen de datum van verzending van het met redenen omkleed advies door de Commissie en 31 maart 2022 de laatste betrokken gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones heeft aangewezen, zodat er nog slechts vijf van deze gebieden niet als dergelijke zones zijn aangewezen.
- 29 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof geen rekening kan houden met sindsdien opgetreden wijzigingen [arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), C-204/21, EU:C:2023:442, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 30 Verder wijst de Bondsrepubliek Duitsland erop dat sinds 2002 alle gebieden van communautair belang die bij de Commissie zijn aangemeld en overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de habitatrichtlijn op een lijst zijn geplaatst, krachtens de §§ 33 en 34 van de federale wet natuurbescherming wettelijke bescherming genieten nog voordat zij daadwerkelijk als speciale beschermingszones worden aangewezen.
- 31 Door erop te wijzen dat alle gebieden van communautair belang die bij de Commissie zijn aangemeld en overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de habitatrichtlijn op een lijst zijn geplaatst, volgens de Duitse regeling bescherming genieten nog voordat zij daadwerkelijk als speciale beschermingszones zijn aangewezen, erkent de Bondsrepubliek Duitsland evenwel dat zij deze gebieden bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn nog niet als speciale beschermingszones had aangewezen.
- 32 Bovendien dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 33 In casu moet worden vastgesteld dat de door de Bondsrepubliek Duitsland aangevoerde nationale regeling niet voldoet aan de in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn opgenomen specifieke verplichting om de gebieden van communautair belang formeel aan te wijzen als speciale beschermingszones.
- 34 Een dergelijke aanwijzing vormt immers een essentiële fase van de bij deze richtlijn ingestelde beschermingsregeling voor habitats en soorten.
- 35 Bij deze verplichting komen nog de verplichting om de instandhoudingsdoelstellingen vast te leggen, overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, en de verplichting om instandhoudingsmaatregelen te treffen, overeenkomstig artikel 6, lid 1, van deze richtlijn [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 36 De verplichting voor de lidstaten om de nodige instandhoudingsmaatregelen ter bescherming van de speciale beschermingszones vast te stellen, die is opgenomen in artikel 6 van de habitatrichtlijn, verschilt van de in artikel 4, lid 4, van deze richtlijn bedoelde formele verplichting voor de lidstaten om de gebieden van communautair belang aan te wijzen als speciale beschermingszones [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 54].
- 37 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland, door 88 van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang niet als speciale beschermingszones aan te wijzen, de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 38 Bijgevolg moet de eerste grief worden aanvaard.

B. Tweede grief: geen vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen

1. Argumenten van partijen

- 39 Met haar tweede grief verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland dat zij in strijd met artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn voor 88 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang geen gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen heeft bekendgemaakt. Verder betoogt deze instelling dat de door de Duitse autoriteiten bij de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen gevolgde praktijk in het algemeen en structureel in strijd is met de vereisten van deze bepaling, aangezien, ten eerste, deze doelstellingen niet gekwantificeerd zijn en niet meetbaar zijn, ten tweede, de Bondsrepubliek Duitsland geen onderscheid maakt tussen de doelstelling „herstel” en de doelstelling „behoud” van de te beschermen objecten en, ten derde, de door deze lidstaat vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen niet juridisch bindend zijn ten aanzien van derden.
- 40 In de eerste plaats leidt de Commissie het bestaan van een verplichting om voor elk gebied van communautair belang binnen uiterlijk zes jaar gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen af uit de uitlegging die het Hof aan artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn heeft gegeven in het arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punten 46-52).

- 41 Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland deze instandhoudingsdoelstellingen niet vaststelt vóór de aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone, heeft deze lidstaat volgens de Commissie die doelstellingen niet vastgesteld voor alle betrokken gebieden van communautair belang die niet als speciale beschermingszones zijn aangewezen. Deze lidstaat heeft namelijk bevestigd dat de algemene instandhoudingsdoelstellingen voor de gebieden van de deelstaat Nedersaksen zouden worden bepaald in het kader van de bescherming van de gebieden door de aanwijzing ervan als speciale beschermingszones en vervolgens, in voorkomend geval, zouden worden geconcretiseerd in het kader van de planning van het beheer van die gebieden.
- 42 Wat in de tweede plaats de algemene en structurele niet-nakoming van de verplichtingen inzake de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen betreft, betoogt de Commissie ten eerste dat de door de Bondsrepubliek Duitsland vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen geen kwantificeerbare en meetbare elementen bevatten die getalsmatig aangeven welke specifieke bijdrage het beschermde gebied moet leveren om op nationaal niveau een gunstige staat van instandhouding van de betrokken habitat of soort te bereiken. Hetzelfde geldt voor de instandhoudingsdoelstellingen die zijn opgenomen in de beheersplannen waarnaar de Bondsrepubliek Duitsland in de precontentieuze fase van de procedure heeft verwezen.
- 43 In dit verband merkt de Commissie bij wijze van voorbeeld op dat voor de talrijke gebieden van de deelstaat Beieren waar habitattypen 6510 „laaggelegen schraal hooiland (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)” wordt aangetroffen, voor gebied DE 5630-371, dat habitattypen „Rodachau mit Bischofsau westlich Bad Rodach” omvat, evenals voor gebied DE 8020-341, „Ablach, Baggerseen und Waltere Moor”, waarin soort 1032 „Bataafse stroommossel (*Unio crassus*)” voorkomt, de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken habitats en soort in de nationale regeling in zeer algemene bewoordingen zijn vastgesteld, zonder enig kwantificeerbaar of meetbaar element.
- 44 In de habitatrichtlijn wordt de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen omschreven op basis van kwantitatief vast te stellen kenmerken, zoals de „oppervlakte” van een natuurlijke habitat overeenkomstig artikel 1, onder e), eerste streepje, van de habitatrichtlijn of de „populatiodynamiek” van de soort overeenkomstig artikel 1, onder i), eerste streepje, van deze richtlijn.
- 45 Aldus zijn de lidstaten met de Commissie in het kader van het in artikel 20 van de habitatrichtlijn bedoelde comité overeengekomen om referentiewaarden vast te stellen die de drempel aangeven vanaf welke op nationaal niveau een gunstige staat van instandhouding van een habitattypen van een soort wordt bereikt.
- 46 Het is aan de hand van deze referentiewaarden dat vervolgens in de instandhoudingsdoelstellingen moet worden bepaald welke specifieke bijdrage een bepaald gebied dient te leveren om de nationale referentiewaarde te bereiken.
- 47 Zo heeft de Bondsrepubliek Duitsland in haar krachtens artikel 17 van de habitatrichtlijn opgestelde nationale verslag voor 2012 vastgesteld dat de plantensoort „Scheerling (*Oenanthe conioides*)”, wat de omvang van de populatie op nationaal niveau betreft, zich met een referentiewaarde van ten minste 5 025 exemplaren in een gunstige staat van instandhouding bevindt. Deze lidstaat heeft echter geen gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld voor elk van de negen gebieden waar deze soort voorkomt. Bijgevolg is een gunstige staat van instandhouding van die soort niet verzekerd, in strijd met artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn.

- 48 Deze conclusie vindt steun in het feit dat de door de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn aan de Commissie verstrekte gegevens voor de periode van 2013 tot 2018 aantonen dat ongeveer 80 % van de in Duitsland beschermde habitattypen en soorten nog steeds in een ongunstige staat van instandhouding verkeert, hoewel deze grotendeels in beschermde gebieden voorkomen. Wat de beschermde soorten betreft, is het percentage soorten dat zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt sinds 2001 zelfs gestaag toegenomen.
- 49 Bovendien moeten de overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn vastgestelde instandhoudingsmaatregelen beantwoorden aan gekwantificeerde en meetbare doelstellingen.
- 50 Bij de beoordeling van de milieueffecten van een project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moet ook rekening worden gehouden met gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen. Negatieve gevolgen voor deze doelstellingen kunnen namelijk alleen met zekerheid worden uitgesloten als die doelstellingen voldoende worden verduidelijkt aan de hand van kwantificeerbare elementen.
- 51 Bovendien kan er op basis van de door de Bondsrepubliek Duitsland vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen – die louter voorzien in de verbetering van de kwaliteit van de staat van instandhouding van een beschermd object in het betrokken gebied – geen rekening worden gehouden met het feit dat de nationale referentiewaarde slechts kan worden bereikt indien dit gebied concrete bijdragen levert, te weten bijvoorbeeld een bepaalde gekwantificeerde toename wat de oppervlakte betreft.
- 52 Naast het voorbeeld van de plantensoort „Scheerling (*Oenanthe conioides*)”, verwijst de Commissie in dit verband naar habitat 6510 „laaggelegen schraal hooiland (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)”, die zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt. Volgens de Duitse referentiewaarde voor deze habitat dient de oppervlakte beschermd gebied te worden vergroot, te weten met ten minste 10 %. In het Duitse beoordelingskader wordt oppervlakte echter niet als beoordelingscriterium genoemd, daar alleen wordt verwezen naar kwalitatieve criteria, wat onvoldoende is om die toename van de beschermde oppervlakte te verzekeren.
- 53 Wat de beoordeling van de milieueffecten van een project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn betreft, haalt de Commissie twee voorbeelden aan, te weten de soort „Vrouwenschoentje (*Cypripedium calceolus*)” in gebied DE 5232-301 „Edelmannsberg” en habitatype 6110 „Kalkminnend of basifiel grasland op rotsbodem” in gebied DE 5231-301.
- 54 In dit verband leidt een beoordeling van de milieueffecten van een project, die is gebaseerd op een mogelijk ongunstige staat van instandhouding van de betrokken soort of habitat in het betrokken gebied, tot de conclusie dat dit project – waardoor deze ongunstige staat niet wordt verergerd – aanvaardbaar is. Dit druist echter in tegen de doelstelling van de habitatrichtlijn wanneer de algehele staat van instandhouding op nationaal niveau ongunstig is en het betrokken gebied voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op nationaal niveau een specifieke positieve bijdrage moet leveren die door het betrokken project in gevaar wordt gebracht. In een dergelijk geval kan alleen een gekwantificeerde instandhoudingsdoelstelling ervoor zorgen dat een algehele gunstige staat van instandhouding op nationaal niveau wordt bereikt.
- 55 Deze eis om instandhoudingsdoelstellingen op gekwantificeerde en meetbare wijze vast te stellen, is volgens de Commissie niet onevenredig. De lidstaten gaan namelijk op deze manier te werk. In het bijzonder heeft het Vlaamse Gewest (België) voor habitatype 1130 „Estuaria” een

referentiewaarde van 2 150 hectare extra vastgesteld om voor dit habitatype een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Voor de betrokken gebieden zijn deze gekwantificeerde referentiewaarden vertaald in gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen.

- 56 Ten tweede betoogt de Commissie dat de in Duitsland vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen geen onderscheid maken tussen de doelstelling „herstel” en de doelstelling „behoud” voor de te beschermen objecten, en illustreert zij dit gebrek aan onderscheid door te verwijzen naar bepaalde gebieden, meer bepaald gebied DE 7537-301 „Isarauen von Unterföhring bis Landshut”, gebied DE 2751-302 „Große Hölle” en gebied DE 2710-331 „Wolfmeer” voor habitatype 91D0 „Veenbossen”.
- 57 Gelet op het arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 57), is dit onderscheid evenwel noodzakelijk om te verzekeren dat de instandhoudingsdoelstellingen voldoende specifiek zijn.
- 58 In dit verband wijst de Commissie erop dat instandhoudingsmaatregelen die erop gericht zijn de staat van het beschermde object te behouden, fundamenteel verschillen van maatregelen die gericht zijn op herstel. Eerstgenoemde maatregelen verzekeren dat het beschermde object in dezelfde staat wordt behouden, terwijl laatstgenoemde maatregelen aanzienlijk meer inspanningen vergen om het beschermde object te herstellen, te weten bijvoorbeeld door de creatie van nieuwe oppervlakten van het betrokken habitatype. Bijgevolg moeten de instandhoudingsdoelstellingen, op basis waarvan de instandhoudingsmaatregelen moeten worden opgesteld, duidelijk aangeven of daarmee herstel dan wel behoud van het te beschermen object wordt nagestreefd.
- 59 Het onderscheid tussen de doelstelling „herstel” en de doelstelling „behoud” van het te beschermen object is eveneens bepalend voor de beoordeling van de milieueffecten van een project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Of een project significante gevolgen kan hebben voor een gebied, hangt onder meer af van de vraag of de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied gericht zijn op herstel dan wel behoud.
- 60 Voorts is het vereiste van een dergelijk onderscheid niet onevenredig, aangezien andere lidstaten – met name het Koninkrijk België – in hun nationale regeling een dergelijk onderscheid hebben gemaakt.
- 61 Ten derde stelt Commissie dat de instandhoudingsdoelstellingen die alleen op het niveau van de beheersplannen worden gespecificeerd, niet juridisch bindend zijn ten aanzien van derden. Bij wijze van voorbeeld bepaalt § 4, lid 2, van de Bayerische Natura 2000-Verordnung (Natura 2000-besluit van de deelstaat Beieren) van 12 juli 2006 (GVBl. blz. 524) dat de beheersplannen geen verplichtingen scheppen voor grondeigenaren en houders van particuliere begrazingsvergunningen. Zo blijkt uit het geïntegreerde beheersplan voor het estuarium van de Elbe (Duitsland) dat het geen bindende rechtsgevolgen heeft voor grondeigenaren en het geen rechtstreekse verplichtingen oplegt aan particulieren. Ook de autoriteiten van de deelstaten Saksen en Brandenburg hebben bevestigd dat de op hun grondgebied goedgekeurde beheersplannen niet bindend zijn ten aanzien van particulieren.
- 62 De Commissie herinnert aan het algemene vereiste dat de bepalingen van een richtlijn worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid (arrest van 27 februari 2003, Commissie/België, C-415/01, EU:C:2003:118, punt 21).

- 63 Aangezien de lidstaten op dit punt over een ruime beoordelingsmarge beschikken, staat niets eraan in de weg dat deze doelstellingen eerst op algemene wijze worden vastgelegd in een nationale handeling tot aanwijzing van een speciale beschermingszone, en vervolgens worden geconcretiseerd in een beheersplan. Teneinde te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid, moeten de rechtsinstrumenten die in elk van deze fasen de instandhoudingsdoelstellingen vaststellen, echter bindend zijn ten aanzien van derden.
- 64 De bindende kracht van de rechtsinstrumenten waarbij de instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld, is ook noodzakelijk om de doeltreffende uitvoering van de beoordeling van de milieueffecten van een project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn te verzekeren. Indien dergelijke instrumenten geen bindende kracht zouden hebben, zouden de nationale autoriteiten de afwijzing van een vergunningaanvraag voor een project niet kunnen rechtvaardigen op grond van het risico dat de instandhoudingsdoelstellingen worden ondermijnd.
- 65 In haar verweerschrift brengt de Bondsrepubliek Duitsland in de eerste plaats daartegen in dat zij tussen de datum van verzending van het met redenen omkleed advies door de Commissie en 31 maart 2022 de betrokken gebieden van communautair belang heeft aangewezen als speciale beschermingszones en specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden heeft vastgesteld, met uitzondering van enkele gebieden die van de lijsten met gebieden zouden worden geschrapt. Gelet hierop is de omzetting van de habitatrichtlijn op dit punt thans voltooid.
- 66 In de tweede plaats betoogt de Bondsrepubliek Duitsland dat de wijze waarop zij deze richtlijn in nationaal recht heeft omgezet, geen algemene en structurele niet-nakoming oplevert.
- 67 Ten eerste wordt in het door de Commissie aangehaalde artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn niet verwezen naar instandhoudingsdoelstellingen. Van deze doelstellingen is er enkel sprake in de overwegingen 8 en 10 van die richtlijn. Bovengenoemd artikel legt de lidstaten enkel de verplichting op om de prioriteiten vast te stellen gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat of van een soort alsmede voor de coherentie van Natura 2000, en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang of vernietiging.
- 68 Aangezien de habitatrichtlijn tot alle lidstaten is gericht, moet de minst restrictieve uitlegging worden gevolgd indien zij voldoende waarborgen biedt dat de met die richtlijn beoogde doeleinden worden verwezenlijkt (zie in die zin arrest van 12 november 1969, Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, punten 3 en 4).
- 69 Met betrekking tot de instandhoudingsdoelstellingen volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de juridische beschermingsstatus die de in richtlijn 79/409 bedoelde speciale beschermingszones moeten hebben, niet betekent dat die doelstellingen voor elke beschouwde soort afzonderlijk moeten worden gespecificeerd (arrest van 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk, C-535/07, EU:C:2010:602, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 De Bondsrepubliek Duitsland betwist niet dat overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn een verband moet worden gelegd tussen enerzijds de instandhoudingsdoelstellingen en anderzijds de van belang zijnde soorten en habitattypen die voorkomen in de speciale beschermingszone. Welnu, de Duitse regelgeving legt een dergelijk verband.

- 71 Daarentegen heeft het Hof weliswaar in zijn arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 55), in het licht van het rechtszekerheidsvereiste geoordeeld dat de instandhoudingsdoelstellingen voldoende specifiek moeten zijn, maar daaruit volgt niet dat zij kwantificeerbaar en meetbaar moeten zijn.
- 72 Hoewel een kwantitatieve en meetbare bepaling van instandhoudingsdoelstellingen mogelijk is voor sommige soorten en habitattypen, is zij evenwel ongeschikt als algemene norm.
- 73 Om te beginnen zegt een zuiver kwantitatieve benadering, die is gebaseerd op de oppervlakte van de habitattypen, niets over de staat waarin de betrokken gebieden zich bevinden en moet er dus ook gebruik worden gemaakt van kwalitatieve criteria.
- 74 Voorts is een kwantitatieve benadering met name niet geschikt voor complexe habitattypen of dynamische beschermingszones waarbij bepaalde aspecten van de complexe habitats of verschillende typen habitats binnen een beschermingszone voortdurend van aard veranderen en op elkaar inwerken.
- 75 Ten slotte stroken kwantitatieve instandhoudingsdoelstellingen die respectievelijk zien op individuele speciale beschermingszones niet met het vereiste van coherentie van het Natura 2000-netwerk en houden zij geen rekening met het bestaan van ecologische verbanden binnen dit netwerk.
- 76 Dit blijkt met name uit de nationale referentiewaarden die zijn vastgesteld voor de plantensoort „Scheerling (*Oenanthe conioides*)”, een inheemse soort in het estuarium van de Elbe met een zeer dynamische complexe habitat. De plaatsen waar deze soort groeit kunnen voortdurend wijzigen en de populatie van die soort vertoont grote schommelingen in haar natuurlijke ontwikkeling, zonder dat haar staat van instandhouding in gevaar komt. Het verspreidingsgebied van deze soort valt bovendien onder een groot aantal onderling verbonden speciale beschermingszones, waarvan de populaties met elkaar in wisselwerking staan. De kwantitatieve bijdrage van elke speciale beschermingszone aan de instandhouding van de soort als geheel is dus ook onderhevig aan aanzienlijke schommelingen, zonder dat de algemene staat van instandhouding schommelt.
- 77 Gekwantificeerde referentiewaarden voor de soort „Scheerling (*Oenanthe conioides*)” kunnen dus enkel worden vastgesteld voor de biogeografische regio in haar geheel en niet voor individuele speciale beschermingszones.
- 78 Wat de in artikel 17 van de habitatrichtlijn bedoelde verslagen en het in artikel 20 van deze richtlijn bedoelde comité betreft, betoogt de Bondsrepubliek Duitsland dat de vaststelling door de lidstaten van referentiewaarden voor de bepaling van een gunstige staat van instandhouding niet bindend is voor deze staten.
- 79 Deze richtlijn voorziet namelijk niet in de verplichting om dergelijke referentiewaarden vast te stellen.
- 80 Bovendien heeft het verslag dat een lidstaat overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn opstelt niet specifiek betrekking op de situatie in de verschillende speciale beschermingszones, maar op die in het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat.

- 81 De Bondsrepubliek Duitsland voegt hieraan toe dat de overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn te bereiken gunstige staat van instandhouding geen betrekking heeft op de verschillende speciale beschermingszones op het grondgebied van de lidstaten, maar op het gehele Europese grondgebied waarop het Unierecht van toepassing is.
- 82 Artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn is, anders dan artikel 2, lid 1, en artikel 4 van deze richtlijn, niet gebaseerd op de algemene doelstelling om de betrokken soorten of typen habitats in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen, maar specifiek op de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II bij deze richtlijn. Deze vereisten moeten overwegend kwalitatief worden bepaald en kunnen alleen in individuele gevallen ook kwantitatief worden vastgesteld.
- 83 Het argument van de Commissie dat de beoordeling van de milieueffecten van een project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die uitsluitend betrekking heeft op de algemene instandhoudingsdoelstellingen of op de informatie in het standaardgegevensformulier, niet in overeenstemming is met het doel van de habitatrichtlijn, druist in tegen de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit de arresten van 29 januari 2004, Commissie/Oostenrijk (C-209/02, EU:C:2004:61, punt 24), en 10 november 2016, Commissie/Griekenland (C-504/14, EU:C:2016:847, punten 9 en 10).
- 84 Ook in het arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 116), heeft het Hof de criteria voor die beoordeling op abstracte wijze vastgesteld en niet op basis van gekwantificeerde individuele doelstellingen.
- 85 Ten tweede hangt de vraag of de instandhoudingsdoelstellingen door behoud dan wel door herstel in een gunstige staat van instandhouding van een type natuurlijke habitat of soort worden bereikt, af van de respectieve feitelijke toestand van een speciale beschermingszone, die onderhevig is aan natuurlijke schommelingen en externe menselijke invloeden en in het bijzonder afhangt van eerdere op behoud of herstel gerichte maatregelen.
- 86 Als er, zoals de Commissie opmerkt, een onderscheid moet worden gemaakt tussen de instandhoudingsdoelstellingen zelf naargelang zij moeten worden bereikt door behoud dan wel herstel van de te beschermen objecten, zou bij elke daadwerkelijke verandering in de staat van instandhouding van de in een speciale beschermingszone aanwezige soorten en natuurlijke habitats de overeenkomstige instandhoudingsdoelstelling moeten worden gewijzigd, voor elke soort en elk habitatype.
- 87 Met name in dynamische habitats, zoals het estuarium van de Elbe waar de plantensoort „Scheerling (*Oenanthe conioides*)” voorkomt, bestaat het gevaar dat de instandhoudingsdoelstellingen herhaaldelijk zouden moeten worden aangepast aan de veranderende milieumomstandigheden.
- 88 De Duitse praktijk tot omzetting van de habitatrichtlijn, waarbij een beoogde staat wordt voorgeschreven en de autoriteiten worden verplicht deze staat per geval te bereiken door middel van op behoud of herstel gerichte maatregelen, verzekert dus volledig de nuttige werking van de habitatrichtlijn en voldoet met name aan het in artikel 2, lid 2, genoemde doel om de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

- 89 De vraag of een project significante gevolgen kan hebben voor een gebied in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, hangt niet van een in het verleden gemaakte formele keuze om met de instandhoudingsdoelstellingen behoud dan wel herstel van een gebied na te streven, maar van de concrete omstandigheden in dat gebied op het tijdstip waarop de kwestie van de beoordeling van de milieueffecten van dat project aan de orde is.
- 90 Wat ten derde het argument van de Commissie betreft dat de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden opgenomen in rechtshandelingen die bindend zijn ten aanzien van derden, voert de Bondsrepubliek Duitsland aan dat deze doelstellingen naar hun aard tot de bevoegde nationale autoriteiten zijn gericht.
- 91 Hoe dan ook zijn in Duitsland de instandhoudingsdoelstellingen in strikte zin vervat in de regelingen betreffende de beschermingszones en dus in materieel recht dat erga omnes juridisch bindend is. Bovendien zijn deze doelstellingen ook gespecificeerd in de beheers- en ruimtelijkeordeningsplannen en zijn zij voldoende bindend ten aanzien van derden. Overeenkomstig § 34 van de federale wet natuurbescherming, waarbij artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in Duits recht is omgezet, kunnen derden immers geen plannen, projecten of andere maatregelen uitvoeren die de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen, en moeten de grondeigenaren in een speciale beschermingszone de met het oog op behoud of herstel genomen maatregelen in de zin van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn gedogen wanneer de overheidsinstanties dergelijke maatregelen uitvoeren.
- 92 Voor zover voor een speciale beschermingszone niet alleen verbodsmaatregelen nodig zijn ter verwezenlijking van de met de aanwijzing ervan nagestreefde instandhoudingsdoelstelling, maar ook doeltreffende maatregelen voor het behoud of het herstel van de staat van instandhouding van het beschermde object, voorzien de regelingen betreffende de beschermingszones krachtens § 22, lid 1, tweede volzin, van de federale wet natuurbescherming in de overeenkomstige bevoegdheid van de bevoegde autoriteiten om deze maatregelen uit te voeren, en § 65 van deze wet verplicht particuliere derden om dergelijke maatregelen te gedogen.
- 93 Ook al is een beheers- of ruimtelijkeordeningsplan op zich niet bindend ten aanzien van derden, de daarin nader gespecificeerde instandhoudingsdoelstellingen zijn wegens die rechtssituatie dus indirect ook bindend en afdwingbaar jegens derden.
- 94 In repliek stelt de Commissie dat de Bondsrepubliek Duitsland haar instandhoudingsmaatregelen ten onrechte grotendeels heeft beperkt tot het behoud van de status quo en dat zij het potentieel van de beschermingszones om een gunstige staat van instandhouding te creëren, niet volledig heeft benut. 67 van de 82 habitattypen van bijlage I bij de habitatrichtlijn die in Duitsland aanwezig zijn in de continentale biogeografische regio verkeren namelijk in een „ongunstige-ontoereikende” of „ongunstige-slechte” staat van instandhouding. Een dergelijke ontwikkeling in strijd is met het doel van deze richtlijn is onder meer te wijten aan het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland stelselmatig nalaat gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen. Voor zover een uitbreiding van de oppervlakte of een toename van de populatie noodzakelijk is, vormen immers alleen instandhoudingsdoelstellingen die de bijdragen van een gebied in dit verband duidelijk kwantificeren een waarborg dat de in elk gebied genomen maatregelen op betrouwbare wijze bijdragen aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

- 95 De Commissie stelt dat zij geenszins beweert dat de te kwantificeren kenmerken, zoals de oppervlakte of structuur van de populatie, de enige criteria zijn voor het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen. Kwalitatieve doelstellingen, zoals bepaalde parameters inzake de waarde van de te creëren nieuwe oppervlakten, moeten aanvullend in aanmerking worden genomen. Wat de coherentie van het beschermingsnetwerk betreft, zijn het juist de gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen die de bijdrage van elk gebied aan het gehele netwerk op betrouwbare wijze waarborgen.
- 96 Met betrekking tot de lidstaten die gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen hebben vastgesteld, verwijst de Commissie bij wijze van voorbeeld naar de praktijk in Bulgarije, Litouwen en Roemenië.
- 97 De Commissie benadrukt dat vage instandhoudingsdoelstellingen als de in Duitsland vastgestelde, die zelfs niet bepalen of het gaat om het herstel of het behoud van de gunstige staat van instandhouding van een beschermd object, het nuttig effect van de habitatrictlijn niet waarborgen. Hoe dan ook moet ten minste worden geëist dat de instandhoudingsdoelstellingen de nagestreefde doelstelling aangeven, te weten herstel dan wel behoud van de staat van instandhouding van de te beschermen objecten, alsmede nauwkeurige parameters dienaangaande vaststellen.
- 98 De overeenkomstig § 65 van de federale wet natuurbescherming op derden rustende verplichting om beheersmaatregelen te gedogen, heeft volgens de Commissie uitsluitend betrekking op de uitvoering van in wettelijk bepalingen vastgestelde instandhoudingsmaatregelen. Zoals de Bondsrepubliek Duitsland erkent, vormen beheersplannen evenwel juist geen wettelijke bepalingen in de zin van die paragraaf. Bovendien kunnen die maatregelen overeenkomstig die wet alleen worden uitgevoerd indien het gebruik van het terrein niet onredelijk wordt belemmerd. Met deze beperking kan niet worden gewaarborgd dat de in de beheersplannen vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen worden verwezenlijkt.
- 99 Wat natuurbescherming bij overeenkomst betreft, kunnen derden niet worden gedwongen om overeenkomsten te sluiten, zodat de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen uitsluitend afhangt van de bereidheid van de grondeigenaren om dergelijke overeenkomsten te sluiten.
- 100 In dupliek antwoordt de Bondsrepubliek Duitsland dat het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat of een soort en het toepassen van de daartoe noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen processen van lange adem zijn, zodat er enige tijd kan verstrijken voordat duidelijk zichtbare verbeteringen kunnen worden vastgesteld. Ook al is, zoals de Commissie opmerkt, de staat van de gebieden van communautair belang en van de speciale beschermingszones in Duitsland verslechterd, daaruit kan geen conclusie worden getrokken wat de juridische vereisten inzake de instandhoudingsdoelstellingen betreft.
- 101 Bovendien is de gestelde sterke toename van het percentage soorten dat zich in Duitsland in een ongunstige staat van instandhouding bevindt, het gevolg van een wijziging van het aantal te beschermen objecten dat in het kader van het door deze lidstaat opgestelde verslag is beoordeeld.
- 102 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat de instandhoudingsdoelstellingen zoals bepaald in de beheersplannen en de instrumenten voor natuurbescherming bij overeenkomst dienen om de reeds bindende instandhoudingsdoelstellingen die zijn opgenomen in de regelingen betreffende de beschermingszones nader te omschrijven en te concretiseren. Deze doelstellingen zijn

bindend op administratief niveau en concretiseren de – in het kader van de milieueffectbeoordeling van projecten van derden toepasselijke – criteria die in de regelingen betreffende de beschermingszones zijn vastgesteld voor de instandhoudingsdoelstellingen. Bovendien zijn deze doelstellingen in het kader van de natuurbescherming bij overeenkomst ook bindend voor de overeenkomstsluitende partijen.

- 103 Anders dan de Commissie stelt, ziet § 65 van de federale wet natuurbescherming niet alleen op de uitvoering van maatregelen die in wettelijke bepalingen zijn vastgesteld, maar verwijst deze paragraaf naar de toepassing van maatregelen „die zijn gebaseerd op de bepalingen van deze wet, op krachtens deze wet vastgestelde of toegepaste regelgeving of op de natuurbeschermingswetgeving van de deelstaten”. Deze paragraaf voorziet in een ruime verplichting om de uit wettelijke bepalingen voortvloeiende maatregelen in acht te nemen, zonder dat deze maatregelen zelf rechtstreeks bij wettelijke bepalingen hoeven te zijn vastgesteld.
- 104 De nationale regelingen betreffende de beschermingszones voorzien niet alleen in verbodsmaatregelen ter verwezenlijking van het beschermingsdoel dat met de aanwijzing van deze gebieden als beschermde zones wordt nagestreefd, maar verlenen de bevoegde instanties ook de bevoegdheid om de nodige doeltreffende instandhoudings- of herstelmaatregelen te nemen. Deze vormen „natuurbeschermingswetgeving van de deelstaten” in de zin van § 65, lid 1, eerste volzin, van de federale wet natuurbescherming, of, voor zover het gaat om regelingen betreffende de beschermingszones, rechtsvoorschriften die uitsluitend voor de Duitse economische zone gelden en op grond van deze wet zijn vastgesteld. Bijgevolg hebben de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen ontegenzeggelijk bindende kracht.

2. *Beoordeling door het Hof*

a) Argument dat voor 88 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang geen gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld

- 105 Artikel 4, lid 4, van de habitatrictlijn maakt weliswaar niet uitdrukkelijk melding van de verplichting om instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, maar vereist wel dat de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat bij de aanwijzing van de speciale beschermingszone de prioriteiten vaststellen gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type habitat. De vaststelling van deze prioriteiten veronderstelt dat die instandhoudingsdoelstellingen reeds zijn vastgelegd [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 106 Derhalve heeft het Hof, mede gelet op de context en het doel van artikel 4, lid 4, van de habitatrictlijn, geoordeeld dat uit deze bepaling weliswaar volgt dat de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van de instandhoudingsprioriteiten zo spoedig mogelijk moeten plaatsvinden, maar hoe dan ook uiterlijk zes jaar na het moment waarop een gebied volgens de procedure van lid 2 van dit artikel van communautair belang is verklaard, maar dat deze termijn ook geldt voor de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, aangezien deze noodzakelijk zijn om deze prioriteiten vast te stellen en dus aan de vaststelling daarvan moeten voorafgaan [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 107 Hieraan moet worden toegevoegd dat alleen specifieke en nauwkeurige doelstellingen kunnen worden beschouwd als „instandhoudingsdoelstellingen” in de zin van de habitatrichtlijn [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 108 In casu erkent de Bondsrepubliek Duitsland dat zij bij het verstrijken van de termijn voor antwoord op het met redenen omkleed advies, te weten op 13 juni 2020, in haar nationale recht nog geen gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen had vastgesteld voor 88 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang, waarop de tweede grief van de Commissie betrekking had.
- 109 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland, door voor al deze 88 gebieden geen gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

b) Argument inzake de algemene en structurele praktijk die erin bestaat de instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen op een wijze die in strijd is met de vereisten van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn

- 110 Wat het argument van de Commissie betreft dat de Bondsrepubliek Duitsland een algemene en structurele praktijk heeft gevolgd die erin bestaat de instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen op een wijze die in strijd is met de vereisten van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, zij eraan herinnert dat, onverminderd de verplichting van de Commissie om te voldoen aan de op haar rustende bewijslast, op het eerste gezicht niets laatstgenoemde belet, gelijktijdig over te gaan tot de vaststelling van niet-nakoming van de bepalingen van de habitatrichtlijn door de houding die de autoriteiten van een lidstaat hebben aangenomen ten aanzien van specifiek geïdentificeerde, concrete situaties, en tot de vaststelling van niet-nakoming van deze bepalingen doordat deze autoriteiten een daarmee strijdige algemene praktijk hebben aangenomen, waarvan die specifieke situaties in voorkomend geval de illustratie zijn [arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, EU:C:2005:250, punt 27, en 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 165].
- 111 Wanneer de Commissie voldoende bewijs heeft aangevoerd van een met de bepalingen van een richtlijn strijdige, herhaalde en bestendige praktijk van de autoriteiten van een lidstaat, staat het aan deze lidstaat om de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd te bestrijden [arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, EU:C:2005:250, punt 47, en 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 166].
- 112 Gelet op haar verplichting om de gestelde niet-nakoming aan te tonen, kan de Commissie zich tegelijkertijd niet, door de betrokken lidstaat een algemene en voortdurende niet-nakoming van de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen te verwijten, onttrekken aan de verplichting om het bewijs van de verweten niet-nakoming te leveren op basis van concrete elementen waaruit schending van de door haar aangevoerde specifieke bepalingen blijkt, en zich niet louter op vermoedens of oppervlakkig causale verbanden baseren [arresten van 5 september 2019, Commissie/Italië (Bacterie *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, punt 80, en 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 167].

- 113 In casu stelt de Commissie in de eerste plaats dat de Bondsrepubliek Duitsland een algemene praktijk heeft gevolgd die erin bestaat de instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen zonder de kwantitatieve en meetbare criteria te specificeren aan de hand waarvan kan worden bepaald welke specifieke bijdrage het beschermde gebied moet leveren om op nationaal niveau een gunstige staat van instandhouding van de betrokken habitat of soort te bereiken.
- 114 In dit verband moet worden vastgesteld dat uit de in punt 107 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak blijkt dat de instandhoudingsdoelstellingen niet op algemene wijze mogen worden geformuleerd, maar specifiek en nauwkeurig moeten zijn.
- 115 De instandhoudingsdoelstellingen moeten bijgevolg worden vastgesteld op grond van gegevens die zijn gebaseerd op een wetenschappelijk onderzoek van de situatie van de soorten en hun habitats in een bepaald gebied. Aangezien overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn in het kader van de procedure tot aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszones de lidstaten gebieden moeten voorstellen op basis van de criteria van bijlage III bij deze richtlijn en de relevante wetenschappelijke gegevens, kunnen deze gegevens immers ook de specificiteit en nauwkeurigheid van de instandhoudingsdoelstellingen waarborgen.
- 116 Tegelijkertijd en zoals de advocaat-generaal in punt 53 van haar conclusie heeft opgemerkt, moeten de door een lidstaat vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen het weliswaar mogelijk maken om na te gaan of met de op deze doelstellingen gebaseerde instandhoudingsmaatregelen de gewenste staat van instandhouding van het betrokken gebied kan worden bereikt, maar dit neemt niet weg dat de noodzaak om die doelstellingen kwantitatief en meetbaar te formuleren per geval moet worden onderzocht en niet kan worden beschouwd als een algemene verplichting voor de lidstaten.
- 117 Zoals de Bondsrepubliek Duitsland in haar verweerschrift in wezen heeft opgemerkt, kan de kwantitatieve en meetbare benadering voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen immers ongeschikt blijken voor bepaalde complexe habitats en voor bepaalde dynamische beschermingszones, waarvan de elementen sterk variëren naargelang van externe milieufactoren of in belangrijke mate interageren met andere habitats en beschermingszones.
- 118 Het staat dus in beginsel aan de Commissie om het bewijs te leveren dat de betrokken lidstaat in elk concreet geval de instandhoudingsdoelstellingen kwantitatief en meetbaar moet formuleren teneinde de gewenste staat van instandhouding van het betrokken gebied te verzekeren.
- 119 In casu heeft de Commissie stellig concrete voorbeelden gegeven van gebieden waarvoor de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken habitats en soorten niet kwantitatief en meetbaar zijn geformuleerd.
- 120 De Commissie heeft deze voorbeelden echter aangehaald ter illustratie van de algemene en structurele praktijk van de Bondsrepubliek Duitsland, die naar de opvatting van deze instelling in strijd is met artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn.
- 121 In haar verzoekschrift heeft de Commissie het Hof dan ook niet verzocht vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens die bepaling op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door geen kwantitatieve en meetbare instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen voor de habitats en soorten in de gebieden die zij in haar verzoekschrift als voorbeeld noemt.

- 122 Verder ziet het onderhavige beroep op de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang in de alpiene, continentale en Atlantische biogeografische regio's.
- 123 In deze regio's bevinden zich tal van gebieden waarop de tweede grief van de Commissie betrekking heeft, en zij worden gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan soorten en habitats, zoals blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier.
- 124 In die omstandigheden stond het, gelet op de in punt 112 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak, aan de Commissie om aan te tonen dat de soorten en habitats die deze instelling bij wijze van voorbeeld heeft gegeven tot staving van de grief die strekt tot vaststelling van een algemene en structurele niet-nakoming van de verplichtingen van de habitatrichtlijn, representatief zijn voor alle betrokken gebieden van communautair belang [zie naar analogie arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 170].
- 125 Gesteld al dat de Commissie daadwerkelijk heeft aangetoond dat de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden die zij ter illustratie heeft aangevoerd, op kwantitatieve en meetbare wijze moeten zijn geformuleerd om de gewenste staat van instandhouding van die gebieden te verzekeren, volstaat de vaststelling dat deze instelling noch in het verzoekschrift, noch in haar memorie van repliek met voldoende nauwkeurige, duidelijke en gedetailleerde argumenten en gegevens rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat de door haar genoemde voorbeelden van dergelijke gebieden representatief zijn voor alle betrokken gebieden van communautair belang wat het ongerechtvaardigde ontbreken van kwantitatieve maatregelen betreft.
- 126 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat het argument van de Commissie dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door een algemene praktijk te volgen die erin bestaat de instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen zonder te voorzien in kwantitatieve en meetbare criteria, moet worden afgewezen.
- 127 In de tweede plaats betoogt de Commissie dat de praktijk van de Bondsrepubliek Duitsland om de instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen zonder onderscheid te maken tussen enerzijds herstel en anderzijds behoud van de te beschermen objecten, in strijd is met artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn.
- 128 Zoals in punt 106 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, vereist artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn in dit verband dat de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat bij de aanwijzing van de speciale beschermingszone de instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten vaststellen gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type habitat.
- 129 Hoewel de instandhoudingsdoelstellingen, zoals in punt 107 van dit arrest in herinnering is gebracht, specifiek en nauwkeurig moeten zijn, wijst niets in de habitatrichtlijn erop dat de lidstaten in alle gevallen verplicht zijn om reeds in het stadium van de formulering van die doelstellingen onderscheid te maken tussen enerzijds herstel en anderzijds behoud van de te beschermen objecten.

- 130 Zoals de advocaat-generaal in de punten 94 en 95 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, kan dit onderscheid immers relevant blijken te zijn in het stadium van de vaststelling van de concrete instandhoudingsmaatregelen, maar hoeft een dergelijk onderscheid niet te worden gemaakt bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen.
- 131 Gelet op de voorgaande overwegingen faalt het argument van de Commissie dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door een algemene praktijk te volgen die erin bestaat de instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen zonder onderscheid te maken tussen enerzijds herstel en anderzijds behoud van de te beschermen objecten.
- 132 In de derde plaats verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland dat zij in strijd met artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld die niet juridisch bindend zijn ten aanzien van derden.
- 133 In dit verband moet worden vastgesteld dat de instandhoudingsdoelstellingen uit hun aard bestemd zijn om te worden uitgevoerd met concrete instandhoudingsmaatregelen, zoals de advocaat-generaal in punt 105 van haar conclusie heeft opgemerkt.
- 134 Om een doeltreffende bescherming van het milieu te waarborgen en, meer bepaald, om de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van belang voor de Europese Unie overeenkomstig artikel 2, lid 2, van de habitatrichtlijn in een gunstige staat van instandhouding te behouden of, in voorkomend geval, te herstellen, moeten die concrete instandhoudingsmaatregelen immers door de lidstaten worden vastgesteld als rechtsinstrumenten met bindende kracht, zo nodig met name ten aanzien van derden.
- 135 Daarentegen wijst niets in de habitatrichtlijn erop dat de instandhoudingsmaatregelen slechts doeltreffend zouden zijn op voorwaarde dat ook de doelstellingen waarop die maatregelen zijn gebaseerd, juridisch bindend zijn ten aanzien van derden. Hieraan moet worden toegevoegd dat het ontbreken van een dergelijk bindend karakter geenszins verhindert dat deze doelstellingen indirect bindende gevolgen kunnen hebben voor derden, met name omdat zij krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn dienen als beoordelingscriterium voor de beoordeling van de gevolgen die een plan of project kan hebben voor een beschermd gebied, aangezien een dergelijke beoordeling kan leiden tot het verbod om een dergelijk plan of project uit te voeren (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, *Grace en Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 32).
- 136 Bijgevolg moet het in punt 132 van het onderhavige arrest bedoelde argument van de Commissie worden afgewezen.
- 137 Hieruit volgt dat de tweede grief slechts gegrond is voor zover de Bondsrepubliek Duitsland in strijd met artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn heeft nagelaten om voor 88 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang gedetailleerde doelstellingen vast te stellen.

C. Derde grief: geen vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen

1. Argumenten van partijen

- 138 De Commissie betoogt in haar verzoekschrift dat de Bondsrepubliek Duitsland artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn heeft geschonden doordat zij voor 737 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang geen instandhoudingsmaatregelen heeft vastgesteld en voor de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen een algemene praktijk volgt die niet aan de vereisten van deze bepaling voldoet.
- 139 Gelet op de praktijk van deze lidstaat om de instandhoudingsmaatregelen te baseren op instandhoudingsdoelstellingen die zelf niet voldoen aan de vereisten van de habitatrichtlijn, moet een algemene en structurele niet-nakoming van artikel 6, lid 1, van die richtlijn worden vastgesteld.
- 140 Dit vereiste dat instandhoudingsmaatregelen zijn gebaseerd op voldoende specifieke instandhoudingsdoelstellingen, is bevestigd door het arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punten 48-52), en wordt gerechtvaardigd door zowel de systematiek als het doel van de habitatrichtlijn.
- 141 In haar verweerschrift antwoordt de Bondsrepubliek Duitsland dat zij sinds de kennisgeving van het met redenen omkleed advies aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt en dat zij op 31 maart 2022 voor 99% van de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen had vastgesteld. Voor de 45 ontbrekende gebieden in de deelstaten Brandenburg, Nedersaksen en Rijnland-Palts zijn de instandhoudingsmaatregelen, op enkele uitzonderingen na, in de loop van 2022 vastgesteld.
- 142 Bovendien heeft de aan de Bondsrepubliek Duitsland verweten algemene en structurele niet-nakoming van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn als zodanig geen betrekking op concrete instandhoudingsmaatregelen in Duitsland, maar is zij slechts een gevolg van de tweede grief. Aangezien de tweede grief ongegrond is, is de derde grief dat ook.

2. Beoordeling door het Hof

- 143 De lidstaten moeten overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn voor iedere speciale beschermingszone de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de in dit gebied aanwezige typen natuurlijke habitats van bijlage I bij die richtlijn en soorten van bijlage II bij die richtlijn [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 137 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 144 De krachtens artikel 6 van de habitatrichtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen, met inbegrip van de in lid 1 van dit artikel bedoelde verplichting om de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen, moeten op doeltreffende wijze worden uitgevoerd met volledige, duidelijke en nauwkeurige maatregelen [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 138 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 145 In casu dient te worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland niet betwist dat zij op 13 juni 2020, de uiterste datum voor beantwoording van het met redenen omkleed advies van de Commissie, formeel nog geen instandhoudingsmaatregelen voor de 737 betrokken gebieden had vastgesteld.
- 146 Het argument van de Commissie dat de Bondsrepubliek Duitsland artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn heeft geschonden door op algemene en structurele wijze instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die zijn gebaseerd op instandhoudingsdoelstellingen die zelf niet voldoen aan de vereisten van deze richtlijn, sluit aldus aan bij het voorwerp van de tweede grief inzake de instandhoudingsdoelstellingen, zoals deze lidstaat heeft opgemerkt, en moet derhalve hetzelfde lot ondergaan.
- 147 Zoals blijkt uit punt 137 van het onderhavige arrest, is de tweede grief enkel gegrond voor zover de Bondsrepubliek Duitsland in strijd met artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn heeft nagelaten om voor 88 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang gedetailleerde doelstellingen vast te stellen. De andere argumenten die de Commissie in het kader van de tweede grief heeft aangevoerd en die betrekking hebben op de kenmerken van de door deze lidstaat vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, zijn immers afgewezen.
- 148 Hieruit volgt dat de derde grief slechts gegrond is voor zover de Bondsrepubliek Duitsland in strijd met artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn heeft nagelaten om voor 737 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang instandhoudingsmaatregelen vast te stellen.
- 149 Gelet op een en ander dient te worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland,
- door 88 van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang niet als speciale beschermingszones aan te wijzen, de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;
 - door voor 88 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang geen gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, en
 - door voor 737 gebieden van de 4 606 betrokken gebieden van communautair belang niet de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen, de krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 150 Het beroep wordt verworpen voor het overige.

Kosten

- 151 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

- 1) De Bondsrepubliek Duitsland is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013, doordat zij niet als speciale beschermingszones heeft aangewezen 88 van de 4 606 gebieden van communautair belang die zijn opgenomen in de lijsten die zijn vastgesteld bij beschikking 2004/69/EG van de Commissie van 22 december 2003 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de alpiene biogeografische regio, bij beschikking 2004/798/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio, en bij beschikking 2004/813/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, zoals bijgewerkt door respectievelijk beschikking 2008/218/EG van de Commissie van 25 januari 2008 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een eerste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de alpiene biogeografische regio, beschikking 2008/25/EG van de Commissie van 13 november 2007 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een eerste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio, en beschikking 2008/23/EG van de Commissie van 12 november 2007 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een eerste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio.
- 2) De Bondsrepubliek Duitsland is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, doordat zij voor 88 gebieden van de in punt 1 van het dictum bedoelde 4 606 gebieden van communautair belang geen gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld.
- 3) De Bondsrepubliek Duitsland is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 1, van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, doordat zij voor 737 gebieden van de in punt 1 van het dictum bedoelde 4 606 gebieden van communautair belang niet de nodige instandhoudingsmaatregelen heeft vastgesteld.
- 4) Het beroep wordt verworpen voor het overige.
- 5) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Europese Commissie.

ondertekeningen