



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 21 september 2023 *

Innehållsförteckning

I.	Tillämpliga bestämmelser	3
A.	Unionsrätt	3
B.	Tysk rätt	6
II.	Det administrativa förfarandet	7
III.	Prövning av talan	8
A.	Den första anmärkningen: Underlåtenhet att utse bevarandeområden	8
1.	Parternas argument	8
2.	Domstolens bedömning	9
B.	Den andra anmärkningen: Underlåtenhet att fastställa bevarandemål	11
1.	Parternas argument	11
2.	Domstolens bedömning	19
a)	Argumentet att detaljerade bevarandemål inte har antagits för 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse	19
b)	Argumentet avseende den allmänna och strukturella praxisen att fastställa bevarandemål på ett sätt som strider mot kraven i artikel 4.4 i livsmiljödirektivet	20
C.	Den tredje anmärkningen: Underlåtenhet att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder	23
1.	Parternas argument	23
2.	Domstolens bedömning	23
	Rättegångskostnader	25

* Rättegångsspråk: tyska.

”Fördragsbrott – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Artiklarna 4.4 och 6.1 – Underlåtenhet att utse särskilda bevarandeområden – Underlåtenhet att fastställa bevarandemål – Avsaknad eller otillräcklighet av bevarandeåtgärder – Administrativ praxis”

I mål C-116/22,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 18 februari 2022,

Europeiska kommissionen, genom C. Hermes och M. Noll-Ehlers, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, genom J. Möller och A. Hoesch, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal, samt domarna M.L. Arastey Sahún (referent), F. Biltgen, N. Wahl och J. Passer,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 20 april 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt:
 - artikel 4.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193) (nedan även kallat livsmiljödirektivet), genom att underlåta att som särskilda bevarandeområden utse 88 områden av de 4 606 områden av gemenskapsintresse i de alpina, kontinentala och atlantiska biogeografiska regionerna, vilka upptagits på de listor som fastställts genom kommissionens beslut 2004/69/EG av den 22 december 2003 om antagande av lista över områden av gemenskapsintresse med tillämpning av livsmiljödirektivet i den alpina biogeografiska regionen (EUT L 14, 2004, s. 21), genom kommissionens beslut 2004/798/EG

av den 7 december 2004 om antagande, enligt [livsmiljödirektivet], av en förteckning över områden av gemenskapsintresse i den kontinentala biogeografiska regionen (EUT L 382, 2004, s. 1), och genom kommissionens beslut 2004/813/EG av den 7 december 2004 om antagande av en lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen, i enlighet med [livsmiljödirektivet] (EUT L 387, 2004, s. 1), vilka har uppdaterats genom kommissionens beslut 2008/218/EG av den 25 januari 2008 om antagande, enligt [livsmiljödirektivet], av en första uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den alpina biogeografiska regionen (EUT L 77, 2008, s. 106), kommissionens beslut 2008/25/EG av den 13 november 2007 om antagande, enligt [livsmiljödirektivet], av en första uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den kontinentala biogeografiska regionen (EUT L 12, 2008, s. 383) respektive kommissionens beslut 2008/23/EG av den 12 november 2007 om antagande, enligt [livsmiljödirektivet], av en första uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen (EUT L 12, 2008, s. 1) (nedan kallade de ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse),

- artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, eftersom Förbundsrepubliken Tyskland för 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse inte har fastställt någon form av bevarandemål och för fastställande av bevarandemål tillämpar en allmän och strukturell praxis som inte uppfyller de rättsliga kraven i denna bestämmelse, och
- artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, eftersom Förbundsrepubliken Tyskland i fråga om 737 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse inte har antagit någon form av bevarandeåtgärder och för antagandet av bevarandeåtgärder tillämpar en allmän och strukturell praxis som inte uppfyller de rättsliga kraven i denna bestämmelse.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

- 2 I tredje, åttonde och tionde skälen i livsmiljödirektivet anges följande:

”Eftersom huvudsyftet med detta direktiv är att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov, bidrar direktivet till det övergripande målet, som är en hållbar utveckling. För att upprätthålla den biologiska mångfalden kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla eller till och med främja mänsklig verksamhet.

...

De åtgärder som är nödvändiga för att målsättningen vad gäller bevarandet skall kunna uppnås bör genomföras inom vart och ett av de utsedda områdena.

...

En lämplig bedömning måste göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden.”

3 I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

- l) *särskilt bevarandeområde*: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.

...”

4 I artikel 3.1 och 3.2 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med [rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161)].

2. Varje medlemsstat skall bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljötyper och habitat för de arter som anges i punkt 1. Varje medlemsstat skall därför, i enlighet med artikel 4 och med beaktande av de mål som anges i punkt 1, utse områden till särskilda bevarandeområden.”

5 I artikel 4 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information skall varje medlemsstat föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. Vad gäller djurarter som har stor utbredning skall områdena på listan motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Vad gäller arter som lever i vatten och som har stor utbredning, skall sådana områden föreslås endast om de är klart avgränsade och innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Medlemsstaterna skall då detta är lämpligt föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning som avses i artikel 11.

Listan skall tillsammans med uppgifter om varje område överlämnas till kommissionen inom tre år efter anmälan av detta direktiv. Upplysningarna skall omfatta en karta över området, dess namn, läge och avgränsning samt de uppgifter som framkommit genom tillämpning av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1), och de skall lämnas på ett formulär som utarbetats av kommissionen i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 21.

2. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 2) skall kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat, för var och en av de nio biogeografiska regioner som anges i artikel 1 c iii

och för hela det område som avses i artikel 2.1 med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

Medlemsstater i vilka de områden där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter utgör mer än 5 % av det nationella territoriet kan, i samförstånd med kommissionen, begära att kriterierna i bilaga 3 (etapp 2) används mer flexibelt vid valet av alla områden av gemenskapsintresse på sitt territorium.

Listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse och som anger på vilka av dessa det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, skall antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21.

3. Den lista som avses i punkt 2 skall upprättas inom sex år efter anmälan av detta direktiv.

4. När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde, varvid prioriteringar skall fastställas mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.

5. Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–6.4.”

6 I artikel 6.1–6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.”

B. Tysk rätt

- 7 I 22 § Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (förbunds­lag om naturskydd och landskapsvård) av den 29 juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2542) (nedan kallad den federala naturskyddslagen), föreskrivs följande:

”1) Skyddet av delar av naturen och landskapet sker genom förklaring. Förklaringen ska ange föremålet för skyddet, målet med skyddet, de skyldigheter och förbud som krävs för att uppnå detta skyddsmål och, i den mån det är nödvändigt, åtgärder för underhåll, utveckling och återställande, eller innehålla nödvändiga tillstånd för detta. Bevarandeområden kan delas upp i områden som åtnjuter gradvis skydd beroende på det eftersträvade skyddsmålet. Dessa områden kan även omfatta den miljö som är nödvändig för skyddet.

2) Om inte annat föreskrivs i 2a och 2b regleras formen och förfarandet för skyddande, beaktandet av formfel och förfarandefel samt möjligheten att avhjälpa dem, och bibehållandet av befintliga förklaringar avseende den skyddade delen av naturen och landskapet av delstatens lagstiftning. Verkställandet av skyddet kan även vara regionöverskridande.

...”

- 8 I 33 § i denna lag föreskrivs följande:

”1) Alla förändringar och störningar som kan leda till en betydande försämring av ett Natura 2000-område i dess väsentliga delar med avseende på för bevarandemålen eller skyddssyftet ska vara förbjudna. Den behöriga myndigheten för naturskydd och landskapsvård får, på de villkor som anges i 34 § 3–5, medge undantag från förbudet i första meningen och från förbuden i 32 § 3.

1a) I Natura 2000-områden är det förbjudet att uppföra anläggningar för följande ändamål:

1. spräckning av skiffer-, ler och mägersten eller kolfyndigheter under hydrauliskt tryck för prospektering eller utvinning av naturgas [så kallad fracking],

2. underjordisk lagring av spräckningsvätska till följd av de åtgärder som anges i punkt 1.

34 § ska inte tillämpas i detta avseende.

...”

- 9 I 34 § i lagen föreskrivs följande:

”1) Innan ett projekt godkänns eller genomförs ska en bedömning göras av dess förenlighet med bevarandemålen för ett Natura 2000-område, om de enskilt eller tillsammans med andra projekt eller planer sannolikt kommer att ha en betydande inverkan på området och inte direkt tjänar områdets förvaltning. ...

2) Om det framgår av denna bedömning att projektet kan medföra en betydande inverkan på detta område i delar som är väsentliga för bevarandemålen eller skyddets ändamål ska projektet inte tillåtas.

3) Med undantag från punkt 2 får ett sådant projekt endast godkännas eller genomföras

1. om det är nödvändigt av tvingande hänsyn till allmänintresset, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, och

2. om det inte finns något annat rimligt alternativ som gör det möjligt att uppnå det resultat som eftersträvas med projektet på en annan plats genom att inte orsaka någon skada eller endast skador av mindre betydelse.

...”

10 I 65 § 1 i samma lag föreskrivs följande:

”Ägare och andra innehavare av nyttjanderätt till fast egendom ska tolerera åtgärder för naturskydd och landskapsvård som grundas på bestämmelserna i denna lag, på föreskrifter som antagits eller är tillämpliga med stöd av denna lag eller delstaternas naturskyddslagstiftning, under förutsättning att nyttjandet av fastigheten inte på ett oacceptabelt sätt inskränks. Detta påverkar inte strängare regler på delstatsnivå.”

II. Det administrativa förfarandet

11 Genom besluten 2004/69, 2004/798 och 2004/813 upprättade kommissionen listor över områden av gemenskapsintresse i de alpina, kontinentala och atlantiska biogeografiska regionerna. Dessa listor uppdaterades genom besluten 2008/218, 2008/25 och 2008/23.

12 Den frist på sex år för att utse dessa områden till särskilda bevarandeområden, vilken föreskrivs i artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, löpte ut den 25 januari 2014.

13 Genom skrivelser av den 13 juni 2012 och den 17 februari 2014 begärde kommissionen upplysningar från Förbundsrepubliken Tyskland om hur arbetet med att utse särskilda bevarandeområden fortskred, i enlighet med artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, och med att anta nödvändiga bevarandeåtgärder i enlighet med artikel 6 i samma direktiv.

14 Förbundsrepubliken Tyskland svarade den 26 juni 2014 och kommissionen ansåg med hänsyn till detta svar att denna medlemsstat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt ovannämnda bestämmelser. Kommissionen sände därför den 27 februari 2015 en formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland.

15 Den 26 januari 2019 sände kommissionen en kompletterande formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland.

16 Efter att ha granskat medlemsstatens svar i skrivelser av den 26 april och den 11 juni 2019, avgav kommissionen den 13 februari 2020 ett motiverat yttrande i enlighet med artikel 258 första stycket FEUF. Kommissionen gjorde därvid gällande att medlemsstaten bland annat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6 i livsmiljödirektivet:

- genom att inte utse 129 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden, och
- genom att inte på ett allmänt och strukturellt sätt fastställa tillräckligt detaljerade bevarandemål och anta bevarandeåtgärder, som är specifika för de ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse och nödvändiga.

- 17 På begäran av Förbundsrepubliken Tyskland förlängde kommissionen, genom skrivelse av den 12 mars 2020, fristen för att besvara det motiverade yttrandet till den 13 juni 2020.
- 18 Genom skrivelse av den 12 juni 2020 underrättade Förbundsrepubliken Tyskland kommissionen om att alla särskilda bevarandeområden hade utsetts, med undantag för områdena i delstaten Niedersachsen, att förfarandet skulle avslutas före slutet av år 2022 vad gäller de 88 områden som saknades i denna delstat och att de bevarandeåtgärder som saknades för 737 områden skulle kompletteras fram till år 2023. Vad gäller de rättsliga kraven på bevarandemål och bevarandeåtgärder uppgav denna medlemsstat att den inte delade kommissionens uppfattning.
- 19 Kommissionen ansåg att detta inte innebar att Förbundsrepubliken Tyskland hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet, och väckte därför, den 18 februari 2022, förevarande talan.

III. Prövning av talan

- 20 Till stöd för sin talan har kommissionen gjort tre anmärkningar, varav de två första avser åsidosättande av artikel 4.4 i livsmiljödirektivet och den tredje åsidosättande av artikel 6.1 i samma direktiv. Kommissionen har för det första gjort gällande att 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse inte har utsetts till särskilda bevarandeområden, för det andra att bevarandemål inte har fastställts vad avser dessa 88 områdena och att Förbundsrepubliken Tyskland för fastställandet av bevarandemål tillämpar en allmän och strukturell praxis som inte uppfyller kraven i artikel 4.4 i livsmiljödirektivet. Kommissionen har för det tredje anført att Förbundsrepubliken Tyskland inte har vidtagit tillräckliga bevarandeåtgärder för 737 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse och för antagandet av bevarandeåtgärder tillämpar en allmän och strukturell praxis som inte uppfyller kraven i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet.
- 21 Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att talan ska ogillas.

A. Den första anmärkningen: Underlåtenhet att utse bevarandeområden

1. Parternas argument

- 22 Kommissionen har genom sin första anmärkning gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att underlåta att utse 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse i delstaten Niedersachsen till särskilda bevarandeområden.
- 23 Kommissionen anser att domstolens praxis, nämligen dom av den 27 februari 2003, kommissionen/Belgien (C-415/01, EU:C:2003:118, punkterna 22 och 23), och dom av den 14 oktober 2010, kommission/Österrike (C-535/07, EU:C:2010:602, punkt 64), gällande särskilda skyddsområden enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193) (nedan kallat fågeldirektivet), kan tillämpas i förevarande fall med hänsyn till de bevarandemål som eftersträvas såväl genom livsmiljödirektivet som genom fågeldirektivet. Enligt denna rättspraxis ska särskilda skyddsområden utses med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt.

- 24 Förbundsrepubliken Tyskland har i sitt svaromål hävdade att den mellan det datum då kommissionen avgav sitt motiverade yttrande och den 31 mars 2022 utsåg de sista av de ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden. Endast fem av dessa områden har fortfarande inte utsetts till särskilda bevarandeområden och ska i enlighet med artikel 4.2 i livsmiljödirektivet strykas från listorna över områden inom ramen för de kommande uppdateringarna av dessa listor.
- 25 Förbundsrepubliken Tyskland har dessutom påpekat att det i 33 § i den federala naturskyddslagen, i samtliga versioner som varit i kraft sedan den 4 april 2002, föreskrivs ett rättsligt skydd för alla områden av gemenskapsintresse som anmäls till kommissionen och som finns upptagna på en lista i enlighet med artikel 4.2 i livsmiljödirektivet, innan de konkret utses till särskilda bevarandeområden. Denna medlemsstat har anfört att det inom de 88 områden som kommissionen har angett inte har utsetts till särskilda bevarandeområden, i enlighet med 33 §, följaktligen var förbjudet att genomföra några förändringar eller störningar som kunde medföra en betydande försämring av dessa områden. Enligt 34 § i denna lag skulle planer och projekt, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, således granskas med hänsyn till deras miljöpåverkan.

2. Domstolens bedömning

- 26 Domstolen erinrar inledningsvis om att varje medlemsstat enligt artikel 3.2 i livsmiljödirektivet ska bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljötyper som anges i bilaga 1 i direktivet och habitat för de arter som anges i bilaga 2 i det samma. Varje medlemsstat ska därför, i enlighet med artikel 4 och genom det förfarande som där anges, utse områden till särskilda bevarandeområden.
- 27 Förfarandet för att utse särskilda bevarandeområden är uppdelat i fyra etapper som anges i artikel 4 i livsmiljödirektivet. Enligt artikel 4.1 ska varje medlemsstat först föreslå en lista över områden samt ange vilka livsmiljötyper och inhemska arter som finns inom dessa områden. Listan ska sedan överlämnas till kommissionen (etapp 1). Kommissionen ska därefter, i enlighet med artikel 4.2, i samförstånd med varje medlemsstat upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse utifrån medlemsstaternas listor (etapp 2). På grundval av detta utkast till lista ska kommissionen sedan anta en lista över de områden som valts ut (etapp 3). När ett område av gemenskapsintresse väl har valts ut ska den berörda medlemsstaten, i enlighet med artikel 4.4, så snart som möjligt och senast inom sex år utse det som ett särskilt bevarandeområde. Den ska därvid fastställa prioriteringar mot bakgrund av den betydelse respektive område har för bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp eller en art, och för att Natura 2000 ska bli sammanhängande (etapp 4) (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 28 Förbundsrepubliken Tyskland har inte bestritt att vid den tidpunkt då fristen för att besvara det motiverade yttrandet löpte ut, det vill säga den 13 juni 2020, så hade inte samtliga 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse formellt utsetts till särskilda bevarandeområden. Förbundsrepubliken Tyskland har emellertid gjort gällande att den, mellan det datum då kommissionen avgav det motiverade yttrandet och den 31 mars 2022, utsåg de sista områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden, vilket innebar att endast fem av dessa områden fortfarande inte hade utsetts till särskilda bevarandeområden.

- 29 I detta avseende är det dock tillräckligt att erinra om att det följer av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 82 samt där angiven rättspraxis).
- 30 Förbundsrepubliken Tyskland har vidare åberopat den omständigheten att det i 33 och 34 §§ i den federala naturskyddslagen sedan år 2002 föreskrivs ett lagstadgat skydd för alla områden av gemenskapsintresse som anmälts till kommissionen och som förts upp på en lista i enlighet med artikel 4.2 i livsmiljödirektivet, innan de konkret har utsetts till särskilda bevarandeområden.
- 31 Förbundsrepubliken Tyskland har uppgett att alla områden av gemenskapsintresse som anmälts till kommissionen och som förts upp på en lista i enlighet med artikel 4.2 i livsmiljödirektivet, enligt tysk lagstiftning ska skyddas innan de konkret utses till särskilda bevarandeområden. Förbundsrepubliken Tyskland har därmed medgett att den vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet ännu inte hade utsett dessa områden till särskilda bevarandeområden.
- 32 Enligt fast rättspraxis ska bestämmelser i ett direktiv genomföras med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 33 I förevarande fall kan det konstateras att den nationella lagstiftning som Förbundsrepubliken Tyskland har åberopat inte uppfyller den särskilda skyldigheten enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet att formellt utse områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden.
- 34 En sådan skyldighet utgör nämligen en obligatorisk etapp inom det system för skydd av livsmiljöer och arter som föreskrivs i detta direktiv.
- 35 Utöver denna skyldighet tillkommer skyldigheterna att fastställa bevarandemål, enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, och att vidta bevarandeåtgärder, enligt artikel 6.1 i direktivet (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 36 Medlemsstaternas skyldighet att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder för att skydda de särskilda bevarandeområdena enligt artikel 6 i livsmiljödirektivet skiljer sig från medlemsstaternas formella skyldighet enligt artikel 4.4 i direktivet att utse områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 37 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att inte utse 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden.
- 38 Kommissionens talan ska således bifallas såvitt avser den första anmärkningen.

B. Den andra anmärkningen: Underlåtenhet att fastställa bevarandemål

1. Parternas argument

- 39 Genom sin andra anmärkning har kommissionen gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland, i strid med artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, har underlåtit att offentliggöra detaljerade bevarandemål för 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse. Kommissionen har vidare anfört att de tyska myndigheternas praxis för att fastställa bevarandemål strider mot de krav som föreskrivs i denna bestämmelse på ett allmänt och strukturellt sätt. För det första innehåller bevarandemålen nämligen inte några kvantitativa och mätbara uppgifter. För det andra har Förbundsrepubliken Tyskland inte gjort någon åtskillnad mellan målet att "återställa" och målet att "bibehålla" de föremål som ska skyddas och, för det tredje, är de bevarandemål som denna medlemsstat har fastställt inte rättsligt bindande för tredje man.
- 40 Kommissionen har först dragit slutsatsen att det föreligger en skyldighet att fastställa detaljerade bevarandemål för varje område av gemenskapsintresse senast inom sex år enligt domstolens tolkning av artikel 4.4 i livsmiljödirektivet i domen av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punkterna 46–52).
- 41 Kommissionen har anfört att eftersom Förbundsrepubliken Tyskland inte fastställer bevarandemål innan ett område utses till särskilt bevarandeområde, har denna medlemsstat inte fastställt bevarandemålen för samtliga områden av gemenskapsintresse som ännu inte hade utsetts till särskilda bevarandeområden. Denna medlemsstat har nämligen angett att de allmänna bevarandemålen för delstaten Niedersachsens områden skulle fastställas inom ramen för skyddet av områdena genom att de utsågs till särskilda bevarandeområden och därefter, i förekommande fall, konkretiseras i samband med planeringen av skötseln och förvaltningen av dessa områden.
- 42 Vad därefter gäller det allmänna och strukturella åsidosättandet av skyldigheten att fastställa bevarandemål, har kommissionen för det första gjort gällande att de bevarandemål som Förbundsrepubliken Tyskland har fastställt inte innehåller några kvantitativa och mätbara uppgifter som visar det skyddade områdets specifika bidrag för att uppnå en gynnsam bevarandestatus för den aktuella livsmiljön eller arten på nationell nivå. Detsamma gäller de bevarandemål som anges i de förvaltningsplaner som Förbundsrepubliken Tyskland har åberopat under det administrativa förfarandet.
- 43 Kommissionen har i detta avseende som exempel påpekat att för de många områdena i delstaten Bayern, där livsmiljötyp 6510 "Slätterängar i låglandet (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)" förekommer, finns det inom området DE 5630-371 som omfattar livsmiljötypen "Rodachaue mit Bischofsaue westlich Bad Rodach", och området DE 8020-341, "Ablach, Baggerseen und Waltere Moor", i vilket art 1032 "Tjockskalig målarmussla (*Unio crassus*)" förekommer, har bevarandemålen för de berörda livsmiljöerna och arterna fastställts i mycket allmänna ordalag i den nationella lagstiftningen och utan att det anges några kvantitativa eller mätbara faktorer.
- 44 I livsmiljödirektivet anges emellertid definitionen av gynnsam bevarandestatus hos arter och livsmiljötyper på grundval av egenskaper som ska fastställas kvantitativt, såsom den "yta" som en livsmiljö täcker enligt artikel 1 e första strecksatsen i livsmiljödirektivet eller artens "populationsutveckling" enligt artikel 1 i första strecksatsen i samma direktiv.

- 45 Medlemsstaterna har således kommit överens med kommissionen, inom ramen för den kommitté som avses i artikel 20 i livsmiljödirektivet, om att fastställa referensvärden som anger den tröskel vid vilken en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp eller en art uppnås på nationell nivå.
- 46 Det är i förhållande till dessa referensvärden som det därefter av bevarandemålen ska framgå vilket specifikt bidrag som ett visst område ska ge upphov till för att uppnå det nationella referensvärdet.
- 47 Som exempel kan nämnas att Förbundsrepubliken Tyskland i sin nationella rapport för år 2012, som upprättats i enlighet med artikel 17 i livsmiljödirektivet, fastställde den gynnsamma bevarandestatusen för växtarten *Oenanthe conioides* som ingår i släktet stäkror till en populationsstorlek på nationell nivå, med ett referensvärde på minst 5 025 exemplar. Medlemsstaten hade emellertid inte föreskrivit några kvantifierade bevarandemål för vart och ett av de nio områden där denna art förekommer. En gynnsam bevarandestatus för nämnda art kan följaktligen inte säkerställas, vilket strider mot artikel 4.4 i livsmiljödirektivet.
- 48 Denna slutsats vinner stöd av den omständigheten att de uppgifter för perioden 2013–2018 som Förbundsrepubliken Tyskland lämnat till kommissionen enligt artikel 17 i livsmiljödirektivet visar att omkring 80 % av de skyddade livsmiljötyperna och arterna i Tyskland fortfarande har en ogynnsam bevarandestatus, även om de till stor del förekommer i skyddade områden. Vad gäller de skyddade arterna har andelen arter med ogynnsam bevarandestatus till och med ökat kontinuerligt sedan år 2001.
- 49 De bevarandeåtgärder som antas enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet bör dessutom motsvara kvantifierade och mätbara mål.
- 50 Bedömningen av ett projekts miljöpåverkan, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, ska även göras med avseende på kvantifierade bevarandemål. De negativa effekterna på dessa mål kan nämligen endast med säkerhet uteslutas om de är tillräckligt specificerade genom kvantitativa faktorer.
- 51 De bevarandemål som fastställts av Förbundsrepubliken Tyskland, varigenom endast föreskrivs att kvaliteten på bevarandestatusen hos det som ska skyddas inom det ifrågavarande området ska förbättras, gör det inte heller möjligt att beakta den omständigheten att området, för att uppnå det nationella referensvärdet, måste innebära ett specifikt bidrag, till exempel genom en utökad yta.
- 52 Förutom exemplet med växtarten *Oenanthe conioides* har kommissionen i detta avseende hänvisat till livsmiljö 6510 Slätterängar i låglandet (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*), som har en ogynnsam bevarandestatus. Enligt det tyska referensvärdet för denna livsmiljö är det nödvändigt att säkerställa en större skyddsytta, nämligen en ökning med minst 10 %. I den tyska bedömningsramen nämns emellertid inte ytan som ett bedömningskriterium, utan det hänvisas endast till kvalitativa kriterier, vilket inte är tillräckligt för att säkerställa nämnda ökning av skyddsytan.
- 53 När det gäller bedömningen av ett projekts miljöpåverkan, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, har kommissionen tagit upp två exempel, nämligen orkidéarten "Guckusko (*Cypripedium calceolus*)" som förekommer inom området DE 5232-301 "Edelmannsberg" och livsmiljötyp 6110 "Gräsmarker på kalkhällar" i området DE 5231-301.

- 54 En bedömning av ett projekts miljöpåverkan på grundval av en eventuellt ogynnsam bevarandestatus hos den berörda arten eller livsmiljön i det aktuella området skulle leda till slutsatsen att detta projekt, som inte förvärrar denna ogynnsamma status, kan godtas. Detta skulle emellertid strida mot syftet med livsmiljödirektivet för det fall bevarandestatusen totalt sett är ogynnsam på nationell nivå och det aktuella området borde medföra ett specifikt positivt bidrag för att uppnå en gynnsam bevarandestatus på nationell nivå, när detta bidrag äventyras av det berörda projektet. I ett sådant fall kan endast ett kvantifierat bevarandemål säkerställa att en totalt sett gynnsam bevarandestatus skapas på nationell nivå.
- 55 Detta krav på att bevarandemålen ska fastställas på ett kvantifierat och mätbart sätt är enligt kommissionen inte oproportionerligt. Det är nämligen detta tillvägagångssätt som medlemsstaterna tillämpar. Regionen Flandern (Belgien) har till exempel fastställt ett referensvärde på ytterligare 2 150 hektar för livsmiljötypen 1130 "Flodmynningar" i syfte att uppnå en gynnsam bevarandestatus för denna. När det gäller de aktuella områdena har dessa kvantifierade referensvärden översatts till kvantifierade bevarandemål.
- 56 Kommissionen har för det andra hävdats att det i de bevarandemål som fastställts i Tyskland inte görs någon åtskillnad mellan målet att "återställa" och målet att "bibehålla" de föremål som ska skyddas. Kommissionen har illustrerat denna avsaknad av åtskillnad genom att ange vissa områden som exempel, nämligen området DE 7537-301 "Isarauen von Unterföhring bis Landshut", området DE 2751-302 "Große Hölle" och området DE 2710-331 "Wolfmeer" för livsmiljötyp 91D0 "Skogbevuxen myr".
- 57 Det framgår av domen av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punkt 57), att denna åtskillnad är nödvändig för att säkerställa att bevarandemålen är tillräckligt specifika.
- 58 Kommissionen har i detta avseende påpekat att de bevarandeåtgärder som syftar till att bibehålla det skyddade föremålet skiljer sig väsentligt från dem som syftar till att återställa det. De förstnämnda åtgärderna säkerställer status quo vad gäller det skyddade föremålet, medan de sistnämnda kräver betydligt intensivare ansträngningar för att återställa det skyddade föremålet, till exempel skapande av nya ytor för den aktuella livsmiljötypen. Det bör därför tydligt framgå av bevarandemålen, på grundval av vilka bevarandeåtgärderna ska utformas, om det eftersträfvade målet är att återställa eller att bibehålla det föremål som ska skyddas.
- 59 Skillnaden mellan målet att "återställa" och målet att "bibehålla" det föremål som ska skyddas är även avgörande för bedömningen av projektens inverkan på miljön, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Frågan huruvida ett projekt kan påverka ett område på ett betydande sätt beror bland annat på om bevarandemålen för området är att återställa eller bibehålla området.
- 60 Dessutom är kravet på en sådan åtskillnad inte oproportionerligt, eftersom vissa medlemsstater, däribland Konungariket Belgien, har gjort en sådan åtskillnad i sin nationella lagstiftning.
- 61 För det tredje har kommissionen gjort gällande att de bevarandemål som endast anges i förvaltningsplanerna inte är rättsligt bindande för tredje man. I 4 § 2 i Bayerische Natura 2000-Verordnung (Bayerns Natura 2000-förordning) av den 12 juli 2006 (GVBl. s. 524) föreskrivs till exempel att förvaltningsplanerna inte ska medföra några skyldigheter för markägare och enskilda innehavare av betestillstånd. Det framgår således av den integrerade förvaltningsplanen för Elbes flodmynning (Tyskland) att den inte har någon bindande rättsverkan i förhållande till

markägare och att den inte medför några direkta skyldigheter för enskilda. Myndigheterna i delstaterna Sachsen och Brandenburg har även bekräftat att de förvaltningsplaner som antagits på deras territorier inte är bindande för enskilda.

- 62 Kommissionen har erinrat om det allmänna kravet på att bestämmelser i ett direktiv ska genomföras med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt (dom av den 27 februari 2003, kommissionen/Belgien (C-415/01, EU:C:2003:118, punkt 21).
- 63 Eftersom medlemsstaterna har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende, finns det inget som hindrar att bevarandemålen först fastställs på ett allmänt sätt i en nationell rättsakt genom vilken ett särskilt bevarandeområde utses och att de därefter konkretiseras inom ramen för en förvaltningsplan. För att uppfylla kravet på rättssäkerhet bör emellertid de rättsliga instrument där bevarandemålen specificeras i varje etapp vara bindande för tredje man.
- 64 Den bindande verkan av de rättsliga instrument där bevarandemålen fastställs är även nödvändig för att säkerställa ett effektivt genomförande av bedömningen av ett projekts miljöpåverkan enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Om sådana instrument inte är bindande kan de nationella myndigheterna inte motivera något avslag på en ansökan om tillstånd för ett projekt med hänvisning till risken för att bevarandemålen undergrävs.
- 65 Förbundsrepubliken Tyskland har i sitt svaromål genmält att mellan den tidpunkt då kommissionen avgav det motiverade yttrandet och den 31 mars 2022 hade den utsett de ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden och fastställt särskilda bevarandemål för dessa områden, med undantag för ett fåtal områden som planerades att strykas från listan. Under dessa omständigheter är införlivandet av livsmiljödirektivet numera avslutat i detta avseende.
- 66 De åtgärder som Förbundsrepubliken Tyskland har vidtagit i samband med införlivandet av detta direktiv på nationell nivå utgör vidare inte ett allmänt och strukturellt fördragsbrott.
- 67 För det första innehåller artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, som kommissionen har hänvisat till, inte någon hänvisning till bevarandemålen. Det hänvisas endast till dessa mål i skälen 8 och 10 i direktivet. I nämnda artikel föreskrivs endast att medlemsstaterna ska fastställa prioriteringar mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp eller en art bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 ska bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.
- 68 Eftersom ett direktiv riktas till samtliga medlemsstater ska den minst betungande tolkningen av detta väljas, om det är tillräckligt för att säkerställa direktivets syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 1969, Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, punkterna 3 och 4).
- 69 Vad avser bevarandemålen framgår det av domstolens rättspraxis att den omständigheten att de särskilda bevarandeområdena som avses i direktiv 79/409 ska ges ett rättsligt skydd inte innebär att dessa mål måste anges särskilt för varje enskild art (dom av den 14 oktober 2010, kommissionen/Österrike, C-535/07, EU:C:2010:602, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

- 70 Förbundsrepubliken Tyskland har inte bestritt att det enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet ska föreligga ett samband mellan å ena sidan bevarandemålen och å andra sidan de arter och livsmiljötyper som förekommer i det särskilda bevarandeområdet av intresse. Enligt den tyska lagstiftningen föreligger emellertid ett sådant samband.
- 71 Även om domstolen i sin dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punkt 55), mot bakgrund av kravet på rättssäkerhet, slog fast att bevarandemålen ska vara tillräckligt specifika, innebär detta emellertid inte att de måste vara kvantifierbara eller mätbara.
- 72 Även om det vore möjligt att fastställa kvantitativa och mätbara bevarandemål för vissa arter och livsmiljötyper, skulle det inte vara lämpligt att uppställa ett sådant fastställande som ett allmängiltigt krav.
- 73 Ett rent kvantitativt synsätt, som grundar sig på livsmiljötypernas yta, skulle inte återspegla de aktuella områdenas status och bör således kombineras med tillämpningen av kvalitativa kriterier.
- 74 Vidare är ett kvantitativt synsätt i synnerhet inte anpassat till komplexa livsmiljötyper eller dynamiska bevarandeområden, när vissa faktorer i de komplexa livsmiljöerna eller olika livsmiljötyper som finns inom ett bevarandeområde ständigt förändras eller interagerar med varandra.
- 75 Slutligen är kvantitativa bevarandemål som hänför sig till respektive särskilda bevarandeområden inte förenliga med kravet på att Natura 2000 ska vara sammanhängande och förekomsten av ekologiska samband inom detta nät beaktas därigenom inte.
- 76 Detta framgår just av de nationella referensvärden som fastställts för växtarten av släktet stäkror *Oenanthe conioides*, som är en endemisk art i Elbes flodmynning med en mycket dynamisk och komplex livsmiljö. Denna växt växer på ständigt varierande ställen och beståndet är naturligt mycket fluktuerande, utan att dess bevarandestatus äventyras. Artens utbredningsområde omfattar dessutom flera särskilda bevarandeområden som är förbundna med varandra och vars bestånd interagerar. Varje särskilt bevarandeområdes kvantitativa bidrag till bevarandet av nämnda växtart i dess helhet varierar således också avsevärt, utan att bevarandestatusen i allmänhet varierar.
- 77 Kvantifierade referensvärden för växtarten *Oenanthe conioides* kan därför endast fastställas för den biogeografiska regionen i dess helhet och inte för enskilda särskilda bevarandeområden.
- 78 Vad gäller de rapporter som avses i artikel 17 i livsmiljödirektivet och den kommitté som föreskrivs i artikel 20 i samma direktiv, har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att medlemsstaternas fastställande av referensvärden för att säkerställa en gynnsam bevarandestatus inte är bindande för medlemsstaterna.
- 79 I direktivet föreskrivs nämligen inte någon skyldighet att fastställa sådana referensvärden.
- 80 Den rapport som en medlemsstat upprättar i enlighet med artikel 17 i livsmiljödirektivet avser dessutom inte specifikt situationen i de olika särskilda bevarandeområdena, utan situationen i hela den berörda medlemsstatens territorium.

- 81 Förbundsrepubliken Tyskland har tillagt att den gynnsamma bevarandestatus som ska uppnås enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet inte hänför sig till de olika särskilda bevarandeområden som finns inom medlemsstaternas territorium, utan till hela det europeiska territorium där unionsrätten är tillämplig.
- 82 Vad gäller artikel 6.1 i livsmiljödirektivet grundar sig denna bestämmelse, till skillnad från artiklarna 2.1 och 4 i samma direktiv, inte på det allmänna målet att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda arterna eller livsmiljötyperna, utan konkret på de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga I till direktivet och de arter som finns förtecknade i bilaga II till direktivet. Dessa krav ska i huvudsak bestämmas kvalitativt och endast i enskilda fall även kvantitativt.
- 83 Kommissionens argument att en bedömning av ett projekts miljöpåverkan, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, som endast gäller de allmänna bevarandemålen, eller begränsas till uppgifterna i standardformuläret, inte skulle vara förenlig med livsmiljödirektivets syfte strider mot domstolens praxis enligt dom av den 29 januari 2004, kommissionen/Österrike (C-209/02, EU:C:2004:61, punkt 24), och dom av den 10 november 2016, kommissionen/Grekland (C-504/14, EU:C:2016:847, punkterna 9 och 10).
- 84 I domen av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 116), fastställde domstolen även kriterierna för denna bedömning på ett abstrakt sätt och inte utifrån enskilda kvantifierade mål.
- 85 För det andra beror frågan huruvida bevarandemålen uppnås genom att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp eller en art på den verkliga statusen i ett särskilt bevarandeområde, vilken utsätts för naturliga fluktuationer samt yttre mänsklig påverkan och är särskilt beroende av tidigare åtgärder för att bibehålla eller återställa miljön.
- 86 Om det, såsom kommissionen har påpekat, ska göras åtskillnad på själva bevarandemålen beroende på om de ska uppnås genom att bibehålla eller återställa de föremål som ska skyddas, skulle det, vid varje faktisk ändring av den grad av skydd som de arter och livsmiljötyper som förekommer i området ska tillerkännas, krävas att motsvarande bevarandemål ändrades, och detta för varje art och för varje livsmiljötyp.
- 87 I dynamiska livsmiljöer såsom Elbes flodmynning, där växtarten *Oenanthe conioides* förekommer, riskerar bevarandemålen att behöva anpassas upprepade gånger till utvecklingen av miljöförhållandena.
- 88 Den tyska praxis för införlivande av livsmiljödirektivet som består i att föreskriva den bevarandestatus som ska eftersträvas och ålägger myndigheterna att uppnå denna status i det enskilda fallet genom åtgärder för att bibehålla eller återställa detta, uppfyller således till fullo direktivets ändamålsenliga verkan och, i synnerhet, det mål som föreskrivs i artikel 2.2 i direktivet, nämligen att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.
- 89 Frågan huruvida ett projekt kan påverka ett område på ett betydande sätt, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, beror inte på ett formellt val som tidigare har gjorts, varigenom bevarandemålen för området ska återställas eller bibehållas, utan på de konkreta förhållanden som råder på området vid den tidpunkt då frågan om bedömning av projektets inverkan på miljön uppkommer.

- 90 För det tredje har Förbundsrepubliken Tyskland, som svar på kommissionens argument att bevarandemålen ska införlivas i rättsakter som är bindande för tredje man, hävdade att dessa mål, på grund av sin karaktär, riktar sig till de behöriga nationella myndigheterna.
- 91 I Tyskland återfinns bevarandemålen i strikt mening under alla omständigheter i förordningarna om bevarandeområden och således i materiella lagar som är rättsligt bindande på ett allmängiltigt sätt (*erga omnes*). Dessa mål anges dessutom i förvaltnings- och planeringsplanerna och åläggs på ett tillräckligt tvingande sätt i förhållande till tredje man. Enligt artikel 34 i den federala naturskyddslagen, genom vilken artikel 6.3 i livsmiljödirektivet införlivas med tysk rätt, får tredje man nämligen inte genomföra någon plan eller något projekt eller vidta någon åtgärd som kan skada bevarandemålen. Tredje man som äger mark som är belägen inom ett särskilt bevarandeområde måste vidare tolerera åtgärder för bibehållande eller återställande, i den mening som avses i artikel 6.1 och 6.2 i livsmiljödirektivet, när offentliga organ genomför dessa åtgärder.
- 92 I den mån det inte bara krävs förbud för att uppnå de bevarandemål för ett särskilt bevarandeområde som eftersträvades när området utsågs, utan även effektiva åtgärder för att bibehålla eller återställa bevarandestatusen hos det skyddade området, innehåller förordningarna om bevarandeområden, i enlighet med 22 § 1 andra meningen i den federala naturskyddslagen, motsvarande bemyndigande för de behöriga myndigheterna att vidta dessa åtgärder. Enskilda är vidare enligt 65 § i denna lag skyldiga att tolerera sådana åtgärder.
- 93 Även om en skötsel- eller förvaltningsplaner inte i sig är bindande för tredje man, är följaktligen de mer detaljerade bevarandemål som anges i planen, på grund av denna rättsliga situation, indirekt bindande även för tredje man och kan göras gällande mot dem.
- 94 Kommissionen har i sin replik gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland på ett otillbörligt sätt har begränsat sina bevarandeåtgärder i stor utsträckning till att bibehålla status quo och inte fullt ut har utnyttjat bevarandeområdenas potential för att upprätta en gynnsam bevarandestatus. 67 av de 82 livsmiljötyper som anges i bilaga I till livsmiljödirektivet, vilka förekommer i Tyskland i den kontinentala biogeografiska regionen, har nämligen en "ogynnsam–otillfredsställande" eller "ogynnsam–dålig" bevarandestatus. Ett av skälen till denna utveckling som strider mot direktivets syfte är att Förbundsrepubliken Tyskland systematiskt underlåter att fastställa kvantifierade bevarandemål. Eftersom det är nödvändigt att öka ytan eller bestånden, är det nämligen endast sådana bevarandemål som tydligt kvantifierar ett områdes bidrag i detta avseende som kan säkerställa att de åtgärder som vidtas i varje område på ett tillförlitligt sätt bidrar till att uppnå en gynnsam bevarandestatus.
- 95 Kommissionen har vidhållit att den inte på något sätt har påstått att de egenskaper som ska kvantifieras, såsom ytan eller beståndens struktur, är de enda kriterier som gör det möjligt att fastställa bevarandemål. Kvalitativa mål, såsom vissa parametrar avseende värdet på de nya arealer som ska skapas, måste nämligen även beaktas på ett kompletterande sätt. När det gäller frågan huruvida skyddsnätet är sammanhängande är det just de kvantifierade bevarandemålen som på ett tillförlitligt sätt säkerställer varje områdes bidrag till nätet i dess helhet.
- 96 När det gäller de medlemsstater som har fastställt kvantifierade bevarandemål har kommissionen som exempel angett praxis i Bulgarien, Litauen och Rumänien.

- 97 Kommissionen har understrukt att så vaga bevarandemål som de som fastställts i Tyskland, vilka inte ens avgör om de syftar till att återställa eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus hos ett skyddsobjekt, inte säkerställer livsmiljödirektivets ändamålsenliga verkan. Det är under alla omständigheter nödvändigt att åtminstone kräva att det i bevarandemålen fastställs det eftersträvade resultatet, det vill säga att återställa eller bibehålla bevarandestatusen hos de föremål som ska skyddas, och att de exakta parametrarna i detta avseende anges.
- 98 Vad beträffar tredje mans skyldighet att tolerera förvaltningsåtgärder enligt 65 § i den federala naturskyddslagen anser kommissionen att denna endast gäller genomförandet av sådana bevarandeåtgärder som föreskrivs i lagbestämmelser. Såsom Förbundsrepubliken Tyskland har medgett utgör emellertid förvaltningsplanerna inte lagstiftning i den mening som avses i nämnda bestämmelse. För att dessa åtgärder ska kunna genomföras krävs dessutom, i enlighet med nämnda lag, att nyttjandet av marken inte hindras i orimlig utsträckning. Denna begränsning gör det inte säkerställs att de bevarandemål som fastställts i förvaltningsplanerna genomförs.
- 99 Vad gäller naturskydd genom avtal kan tredje man inte åläggas att ingå avtal, vilket innebär att förverkligandet av bevarandemålen endast beror på markägarnas vilja att ingå sådana avtal.
- 100 Förbundsrepubliken Tyskland har i sin duplik genmält att långsiktiga förfaranden måste genomföras för att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljö eller en art ska kunna uppnås och för att nödvändiga bevarandeåtgärder ska kunna vidtas. En viss tid kan således förflöta innan det går att konstatera klart synliga förbättringar. Även om, såsom kommissionen har påpekat, statusen hos områden av gemenskapsintresse och särskilda bevarandeområden i Tyskland har försämrats, går det inte att därav dra någon slutsats beträffande de rättsliga kraven på bevarandemålen.
- 101 Den påstått kraftigt ökade andelen arter med en ogynnsam bevarandestatus i Tyskland följer dessutom av en ändring av antalet skyddade föremål som bedöms inom ramen för den rapport som upprättats av denna medlemsstat.
- 102 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att de bevarandemål som föreskrivs i förvaltningsplanerna och instrumenten för avtalsrättsligt naturskydd tjänar till att närmare ange och precisera de redan tvingande bevarandemål som avses i förordningarna om skyddade områden. Dessa mål är bindande på administrativ nivå och preciserar de kriterier som föreskrivs för bevarandemålen i förordningarna om skyddade områden, vilka är tillämpliga inom ramen för miljökonsekvensbedömningar av projekt i ansökningar från tredje man. Inom ramen för naturskydd genom avtal är dessa mål även bindande för avtalsparterna.
- 103 Vad gäller 65 § i den federala naturskyddslagen avser den, i motsats till vad kommissionen har hävdad, inte enbart tillämpningen av åtgärder som anges i lagbestämmelser, utan avser tillämpningen av åtgärder ”som grundar sig på bestämmelserna i denna lag, på rättsliga föreskrifter som antagits eller är tillämpliga på grundval av denna lag eller på delstaternas naturskyddslagstiftning”. I nämnda artikel föreskrivs en omfattande skyldighet att iaktta de åtgärder som följer av lagstiftning, utan att det är nödvändigt att dessa åtgärder i sig är direkt föreskrivna i lagen.
- 104 I de nationella förordningarna om skyddade områden föreskrivs inte bara förbud för att uppnå det eftersträvade bevarandemålet genom att dessa områden utses till skyddade områden. De behöriga myndigheterna ges även befogenhet att vidta nödvändiga verksamma åtgärder för bibehållande eller återställande. Dessa förordningar om skyddade områden utgör ”delstaternas

naturskyddslagstiftning”, i den mening som avses i 65 § 1 första meningen i den federala naturskyddslagen, eller, såvitt det rör sig om förordningar om skyddade områden, rättsliga föreskrifter som uteslutande avser den tyska ekonomiska zonen och som antagits med stöd av nämnda lag. De bevarandemål och bevarandeåtgärder som de behöriga myndigheterna vidtar är följaktligen obestriddligen bindande.

2. Domstolens bedömning

a) Argumentet att detaljerade bevarandemål inte har antagits för 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse

- 105 Även om skyldigheten att fastställa bevarandemål inte uttryckligen framgår av ordalydelsen i artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, så innebär denna bestämmelse emellertid att de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten, när de utser ett särskilt bevarandeområde, måste fastställa prioriteringar mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp bibehålls eller återställs. För att fastställa dessa prioriteringar krävs det nämligen att dessa bevarandemål redan har fastställts (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 106 Det framgår visserligen av artikel 4.4 i livsmiljödirektivet att särskilda bevarandeområden ska utses, och prioriteringar för bevarandet fastställas, så snart som möjligt, och i vart fall senast sex år efter det att ett område av gemenskapsintresse valts ut inom ramen för det förfarande som föreskrivs i punkt 2 i denna artikel. Med beaktande även av det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår och det mål som eftersträvas med den har domstolen emellertid funnit att fastställandet av bevarandemålen inte heller ska ske efter det att denna frist har löpt ut. Dessa bevarandemål är nämligen nödvändiga för att fastställa prioriteringarna och ska följaktligen föregå fastställandet av dessa prioriteringar (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 107 Målen ska dessutom vara specifika och tydliga för att kunna betraktas som ”bevarandemål” i den mening som avses i livsmiljödirektivet (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 66 och där angiven rättspraxis).
- 108 I förevarande fall har Förbundsrepubliken Tyskland medgett att den vid utgången av fristen för att besvara det motiverade yttrandet, det vill säga den 13 juni 2020, i nationell rätt inte hade fastställt några detaljerade bevarandemål för de 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse som avses i kommissionens andra anmärkning.
- 109 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att inte fastställa detaljerade bevarandemål för samtliga av dessa 88 områden.

b) Argumentet avseende den allmänna och strukturella praxisen att fastställa bevarandemål på ett sätt som strider mot kraven i artikel 4.4 i livsmiljödirektivet

- 110 Vad gäller kommissionens argument att Förbundsrepubliken Tyskland har tillämpat en allmän och strukturell praxis för fastställande av bevarandemål på ett sätt som strider mot kraven i artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, erinrar domstolen om att det, med förbehåll för kommissionens skyldighet att iakttä den bevisbörda som åvilar den i samtliga fall, i princip inte finns något som hindrar att kommissionen samtidigt vidtar åtgärder för att få fastställt att bestämmelser i direktivet har åsidosatts på grund av inställningen hos myndigheterna i en medlemsstat med avseende på konkreta situationer som angetts särskilt, och för att få fastställt att bestämmelser i direktivet inte följts på grund av att myndigheterna har antagit en allmän praxis som strider mot dessa bestämmelser, varvid de ovannämnda situationerna i förekommande fall skulle utgöra en illustration av detta förhållande (dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 27, och dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 165).
- 111 När kommissionen har tillhandahållit tillräckliga uppgifter för att det ska framgå att myndigheterna i en medlemsstat har utvecklat en upprepad och varaktig praxis som strider mot bestämmelserna i ett direktiv åligger det på samma sätt denna medlemsstat att sakligt och detaljerat bestrida de på detta sätt framlagda uppgifterna och de konsekvenser som följer härav (dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 47, och dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 166).
- 112 Med beaktande av kommissionens skyldighet att bevisa det påstådda fördragsbrottet, kan kommissionen samtidigt inte, med hänvisning till att den berörda medlemsstaten har gjort sig skyldig till ett generellt och varaktigt åsidosättande av sina skyldigheter enligt unionsrätten, underlåta att fullgöra sin skyldighet att bevisa det påstådda fördragsbrottet genom att anföra konkreta omständigheter som innebär att de särskilda bestämmelser som den åberopar har åsidosatts och i stället grunda sig på rena presumtioner eller schematiska orsakssamband (dom av den 5 september 2019, kommissionen/Italien (Bakterien *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, punkt 80, och dom av 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 167).
- 113 I förevarande fall har kommissionen för det första gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland har tillämpat en allmän praxis för att fastställa bevarandemål utan att ange kvantitativa och mätbara faktorer som gör det möjligt att bedöma vilket specifikt bidrag som ska erhållas från det skyddade området för att uppnå en gynnsam bevarandestatus för den aktuella livsmiljön eller arten nationellt sett.
- 114 Såsom framgår av den rättspraxis som nämns i punkt 107 ovan ska bevarandemålen visserligen inte vara allmänt angivna, utan måste vara specifika och tydliga.
- 115 Bevarandemålen ska följaktligen fastställas mot bakgrund av uppgifter som grundar sig på en vetenskaplig bedömning av situationen för arterna och deras livsmiljöer inom ett visst område. Eftersom de områden som medlemsstaterna har föreslagit under förfarandet för att utse områden till särskilda bevarandeområden ska väljas ut på grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 till livsmiljödirektivet och relevant vetenskaplig information, enligt artikel 4.1 i direktivet, kan sådan information även i sig garantera att bevarandemålen är specifika och precisa.

- 116 Även om de bevarandemål som fastställts av en medlemsstat ska göra det möjligt att kontrollera huruvida de bevarandeåtgärder som antas med stöd av dessa mål är ägnade att uppnå den eftersträlvade bevarandestatusen för det ifrågavarande området måste kravet på att uttrycka dessa mål på ett kvantifierbart och mätbart sätt, såsom generaladvokaten framfört i punkt 53 i sitt förslag till avgörande, samtidigt bedömas från fall till fall och kan inte anses utgöra en allmängiltig skyldighet för medlemsstaterna.
- 117 Såsom Förbundsrepubliken Tyskland har påpekat i sitt svaromål kan det kvantitativa och mätbara tillvägagångssättet för att fastställa bevarandemål visa sig vara mindre lämpligt för vissa livsmiljöer som är komplexa och vissa bevarandeområden av dynamisk natur, vars förhållanden varierar avsevärt beroende på externa miljöfaktorer eller vilka i hög grad interagerar med andra livsmiljöer och bevarandeområden.
- 118 Det ankommer således i princip på kommissionen att visa att den berörda medlemsstaten, i varje enskilt fall, är skyldig att utforma bevarandemålen på ett kvantitativt och mätbart sätt för att säkerställa den eftersträlvade bevarandestatusen för det ifrågavarande området.
- 119 I förevarande fall har kommissionen visserligen lagt fram konkreta exempel på områden för vilka bevarandemålen för de aktuella livsmiljöerna och arterna inte har formulerats på ett kvantitativt och mätbart sätt.
- 120 Dessa exempel har emellertid lagts fram av kommissionen för att illustrera Förbundsrepubliken Tysklands allmänna och strukturella praxis, vilken enligt kommissionen strider mot artikel 4.4 i livsmiljödirektivet.
- 121 I sin ansökan har kommissionen således inte yrkat att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt nämnda bestämmelse genom att inte på ett kvantitativt och mätbart sätt ha fastställt bevarandemålen för de livsmiljöer och arter som förekommer i de områden som kommissionen har angett som illustrativa exempel i ansökan.
- 122 Förevarande talan avser vidare de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse i de alpina, kontinentala och atlantiska biogeografiska regionerna.
- 123 Dessa regioner omfattar ett stort antal områden som avses i kommissionens andra anmärkning och kännetecknas, såsom framgår av handlingarna i målet, av en betydande mångfald av arter och livsmiljöer.
- 124 Under sådana omständigheter ankommer det, mot bakgrund av den rättspraxis som avses i punkt 112 ovan, på kommissionen att visa att de exempel på arter och livsmiljöer som den har åberopat, till stöd för sin anmärkning om att det föreligger ett generellt och strukturellt åsidosättande av de skyldigheter som följer av livsmiljödirektivet, är representativa för samtliga av de ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse (se, analogt, dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 170 och där angiven rättspraxis).
- 125 Även om det antas att kommissionen faktiskt har visat att bevarandemålen för de områden som den har angett som exempel måste formuleras på ett kvantitativt och mätbart sätt för att den önskade bevarandestatusen för dessa områden ska säkerställas, räcker det att konstatera att kommissionen varken i ansökan eller i sin replik har styrkt, genom argument och uppgifter som

är tillräckligt precisa, klara och detaljerade, att de exempel på områden som kommissionen har angett är representativa för samtliga av de ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse vad gäller underlåtenheten att vidta kvantitativa åtgärder.

- 126 Mot denna bakgrund finner domstolen att kommissionens argument att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, genom att anta en allmän praxis för att fastställa bevarandemål utan att ange kvantitativa och mätbara faktorer, inte kan godtas.
- 127 Kommissionen har för det andra gjort gällande att Förbundsrepubliken Tysklands praxis att fastställa bevarandemål utan att göra någon åtskillnad mellan återställandet av de föremål som ska skyddas och deras bibehållande strider mot artikel 4.4 i livsmiljödirektivet.
- 128 Såsom det har erinrats om i punkt 106 ovan krävs det enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet att de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten, när de utser särskilda bevarandeområden, ska fastställa bevarandemålen och prioriteringarna mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp bibehålls eller återställs.
- 129 Såsom har angetts i punkt 107 i denna dom ska bevarandemålen visserligen vara specifika och precisa. Det finns emellertid inget i livsmiljödirektivet som tyder på att medlemsstaterna under alla omständigheter är skyldiga att göra en åtskillnad mellan återställandet av de föremål som ska skyddas och deras bibehållande, redan vid den tidpunkt då bevarandemålen formuleras.
- 130 Såsom generaladvokaten har framfört, i punkterna 94 och 95 i sitt förslag till avgörande, kan denna åtskillnad visa sig vara relevant vid fastställandet av de konkreta bevarandeåtgärderna, utan att den behöver göras inom ramen för fastställandet av bevarandemålen.
- 131 Mot bakgrund av det ovan anförda kan domstolen inte godta kommissionens argument att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att tillämpa en allmän praxis som innebär att bevarandemålen fastställs utan att det görs någon åtskillnad mellan återställandet av de föremål som ska skyddas och deras bibehållande.
- 132 För det tredje har kommissionen gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland, i strid med artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, har fastställt bevarandemål som inte är rättsligt bindande för tredje man.
- 133 Såsom generaladvokaten har påpekat, i punkt 105 i sitt förslag till avgörande, är bevarandemålen till sin natur avsedda att genomföras genom konkreta bevarandeåtgärder.
- 134 För att på ett effektivt sätt säkerställa skyddet av miljön, och mer konkret, såsom anges i artikel 2.2 i livsmiljödirektivet, för att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller i förekommande fall återställs hos livsmiljöer samt för arter av vilda djur och växter av unionsintresse, ska medlemsstaterna nämligen vidta dessa konkreta bevarandeåtgärder såsom rättsliga instrument med bindande verkan, om så krävs i förhållande till tredje man.
- 135 Däremot finns det inget i livsmiljödirektivet som gör det möjligt att dra slutsatsen att de bevarandemål som ligger till grund för bevarandeåtgärderna också måste vara rättsligt bindande för tredje man för att åtgärderna ska vara effektiva. Det ska tilläggas att avsaknaden av en sådan bindande verkan inte på något sätt hindrar att dessa mål indirekt kan medföra bindande

verkningar för tredje man. De används nämligen bland annat som kriterium, enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, för att bedöma den påverkan som en plan eller ett projekt kan ha på ett skyddat område. En sådan bedömning kan vidare leda till ett förbud mot att genomföra planen eller projektet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 32).

- 136 Kommissionens argument som återges i punkt 132 ovan kan följaktligen inte godtas.
- 137 Den andra anmärkningen är således välgrundad endast i den mån Förbundsrepubliken Tyskland, i strid med artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, har underlåtit att fastställa detaljerade bevarandemål för samtliga av de 88 områdena av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse.

C. Den tredje anmärkningen: Underlåtenhet att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder

1. Parternas argument

- 138 Kommissionen har i sin ansökan gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet genom att beträffande 737 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse ha underlåtit att vidta någon form av bevarandeåtgärd och tillämpar en allmän praxis som inte uppfyller kraven i denna bestämmelse för att vidta bevarandeåtgärder.
- 139 Förbundsrepubliken Tysklands praxis, som består i att grunda bevarandeåtgärder på bevarandemål som inte själva uppfyller kraven i livsmiljödirektivet, bör beivras genom att det fastställs att det föreligger ett allmänt och strukturellt åsidosättande av artikel 6.1 i nämnda direktiv.
- 140 Detta krav på att bevarandeåtgärderna ska grundas på tillräckligt specifika bevarandemål bekräftas av domen av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punkterna 48–52) och motiveras av såväl systematiken som syftet med livsmiljödirektivet.
- 141 Förbundsrepubliken Tyskland har i sitt svaromål genmält att den från och med delgivningen av det motiverade yttrandet har gjort avsevärda framsteg och att den, den 31 mars 2022, hade vidtagit nödvändiga bevarandeåtgärder avseende 99 % av de särskilda bevarandeområdena. För de 45 områden som saknades i delstaterna Brandenburg, Niedersachsen och Rheinland-Pfalz vidtogs bevarandeåtgärderna, med några undantag, under år 2022.
- 142 Det allmänna och strukturella åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet som Förbundsrepubliken Tyskland påstår ha gjort sig skyldig till kan inte ursprungligen ha ansetts avse någon specifik bevarandeåtgärd i Tyskland, utan utgör endast en anmärkning som följer av den andra anmärkningen. Eftersom talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra anmärkningen, kan inte heller den tredje anmärkningen godtas.

2. Domstolens bedömning

- 143 Enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna, för varje särskilt bevarandeområde, vidta nödvändiga bevarandeåtgärder som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I till direktivet och de arter som förtecknas i bilaga II till samma direktiv,

vilka förekommer i det berörda området (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 137 och där angiven rättspraxis).

- 144 Medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 6 i livsmiljödirektivet, inbegripet skyldigheten att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder enligt punkt 1 i denna artikel, ska genomföras på ett effektivt sätt genom fullständiga, klara och precisa åtgärder (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 138 och där angiven rättspraxis).
- 145 I förevarande fall har Förbundsrepubliken Tyskland inte bestritt att den, den 13 juni 2020, vilket motsvarar den tidsfrist som fastställts för att besvara kommissionens motiverade yttrande, hade underlåtit att formellt vidta några bevarandeåtgärder för de 737 ifrågavarande områdena.
- 146 Vad gäller kommissionens argument att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet genom att på ett generellt och strukturellt sätt vidta bevarandeåtgärder som grundar sig på sådana bevarandemål som inte själva uppfyller kraven i detta direktiv, konstaterar domstolen att detta argument således avser föremålet för den andra anmärkningen gällande bevarandemålen, såsom denna medlemsstat har påpekat. Detta argument ska således bedömas på samma sätt som nämnda anmärkning.
- 147 Såsom framgår av punkt 137 ovan kan den andra anmärkningen endast vinna framgång i den mån Förbundsrepubliken Tyskland, i strid med artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, har underlåtit att fastställa detaljerade bevarandemål för 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse. De övriga argument som kommissionen har anfört inom ramen för den andra anmärkningen kan nämligen inte godtas.
- 148 Domstolen finner således att den tredje anmärkningen endast är välgrundad i den mån Förbundsrepubliken Tyskland, i strid med artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, har underlåtit att vidta bevarandeåtgärder för samtliga 737 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse.
- 149 Med beaktande av vad ovan angetts finner domstolen att
- Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att inte utse 88 av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden,
 - Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att inte fastställa detaljerade bevarandemål för samtliga av dessa 88 områden av de 4 606 ifrågavarande områdena gemenskapsintresse, och
 - Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet genom att inte vidta nödvändiga bevarandeåtgärder för samtliga av dessa 737 områden av de 4 606 ifrågavarande områdena av gemenskapsintresse.
- 150 Talan ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

- 151 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland i allt väsentligt har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013, genom att inte utse 88 av de 4 606 områden av gemenskapsintresse, vilka upptagits på de listor som fastställts genom kommissionens beslut 2004/69/EG av den 22 december 2003, av en förteckning över områden av gemenskapsintresse i den alpina biogeografiska regionen, genom kommissionens beslut 2004/798/EG av den 7 december 2004 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en förteckning över områden av gemenskapsintresse i den kontinentala biogeografiska regionen, och genom kommissionens beslut 2004/813/EG av den 7 december 2004 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen, vilka har uppdaterats genom kommissionens beslut 2008/218/EG av den 25 januari 2008 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en första uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den alpina biogeografiska regionen, genom kommissionens beslut 2008/25/EG av den 13 november 2007 om antagande, enligt direktiv 92/43/EEG, av en första uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den kontinentala biogeografiska regionen, och genom kommissionens beslut 2008/23/EG av den 12 november 2007 om antagande, enligt direktiv 92/43/EEG, av en första uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen.
- 2) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i direktiv 92/43, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17/EU, genom att inte fastställa detaljerade bevarandemål för samtliga av de 88 av de 4 606 områdena av gemenskapsintresse som avses i punkt 1 i domslutet.
- 3) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i direktiv 92/43, i dess lydelse enligt direktiv 2013/17/EU, genom att inte vidta nödvändiga bevarandeåtgärder för 737 av de 4 606 områdena av gemenskapsintresse som avses i punkt 1 i domslutet.
- 4) Talan ogillas i övrigt.
- 5) Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

Underskrifter