Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
TAMARA ĆAPETA
föredraget den 20 april 2023 [1]

Mål C-116/22

Europeiska kommissionen
mot

Förbundsrepubliken Tyskland

”Fördragsbrott – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Artikel 4.4 – Särskilda bevarandeområden – Skyldighet att sätta upp bevarandemål”

I. Inledning

1. ”Det vi gör mellan 2020 och 2030 … Det årtiondet avgör mänsklighetens framtid på jorden. Framtiden är inte bestämd. Framtiden ligger i våra händer.” [2]

2. Europeiska unionen deltar i styrningen av framtiden, delvis genom livsmiljödirektivet. [3]

3. Förevarande mål är ett av en rad ärenden där Europeiska kommissionen genomför det instrumentet. Kommissionen har inlett ett fördragsbrottsförfarande mot Förbundsrepubliken Tyskland enligt artikel 258 FEUF på grund av att det landet har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet.

4. Detta är faktiskt den fjärde fördragsbrottstalan på detta område som har väckts vid domstolen, efter domen av den 5 september 2019, kommissionen/Portugal (Utseende och skydd av särskilda bevarandeområden), [4] och domen av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland, [5] samt det pågående målet C-444/21, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), där jag nyligen avgav mitt förslag till avgörande. [6] Dessutom är en annan talan av ett liknande slag anhängig vid domstolen, [7] och fördragsbrottsförfaranden pågår mot flera andra medlemsstater. [8]

1 Originalspråk: engelska.

2 Clay, J. (utg.), *Breaking Boundaries: The Science of Our Planet*, dokumentär på Netflix i originalversion (berättare: D. Attenborough och J. Rockström), 2021.

3 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), senast ändrat genom rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

4 C-290/18, ej publicerad, EU:C:2019:669.

5 C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047.

6 C-444/21, EU:C:2023:90.

7 Se mål C-85/22, kommissionen/Bulgarien, pågående.

8 Kommissionen har i sin ansökan i förevarande mål angett att det finns fördragsbrottsförfaranden av samma slag mot Belgien, Spanien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien och Slovakien.

5. Efter en kort beskrivning av det aktuella fördragsbrottsförfarandet mot Tyskland (II) kommer jag först att redogöra för livsmiljödirektivet och artiklarna 4.4 och 6.1 i detta (III). Jag kommer därefter, såsom domstolens har begärt, att analysera kommissionens andra anmärkning i förevarande mål om ett åsidosättande av artikel 4.4 i livsmiljödirektivet med avseende på kraven om bevarandemål (IV).

II. Förfarandet: Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

6. Förevarande mål rör Tysklands uppfyllande av sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet i den alpina, den atlantiska och den kontinentala biogeografiska regionen. [9]

7. Kommissionen har, med avseende på var och en av dessa regioner, antagit en lista över områden av gemenskapsintresse på tyskt territorium genom beslut som utfärdades år 2003 och år 2004. [10] Kommissionen uppdaterade senare dessa listor, särskilt genom beslut som fattades år 2007 och år 2008. [11] Förevarande mål handlar om de totalt 4 606 platser som är uppförda på listan i dessa kommissionsbeslut.

8. Efter undersökningar som genomfördes genom ett EU Pilot-förfarande den 27 februari 2015, sände kommissionen en formell underrättelse till Tyskland, i enlighet med artikel 258 FEUF, där den meddelade sin uppfattning att den medlemsstaten hade underlåtit att utse ett antal områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden och vidta nödvändiga bevarandeåtgärder i strid mot sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet.

9. Tyskland svarade på den formella underrättelsen den 24 juni 2015 och redogjorde för sina framsteg när det gällde att utse särskilda bevarandeområden och vidta bevarandeåtgärder. Vidare skickade Tyskland, den 14 januari 2016, den 7 april 2016, den 25 juli 2016, den 23 december 2016, den 27 juli 2017, den 22 december 2017 och den 3 augusti 2018, sju uppdateringar till kommissionen om att särskilda bevarandeområden hade utsetts och bevarandeåtgärder vidtagits.

10. Av relevans för förevarande förslag till avgörande är att kommissionen, den 26 januari 2019, sände ytterligare en formell underrättelse till Tyskland där kommissionen hävdade att den medlemsstaten hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6 i livsmiljödirektivet genom att, generellt och varaktigt, ha underlåtit att fastställa bevarandemål och bevarandeåtgärder som var tillräckligt utförliga och specifika för områdena i fråga.

[9] Nämnda regioner ingår i Natura 2000-nätverket. Se även punkterna 21–23 i förevarande förslag till avgörande.

[10] Kommissionens beslut 2004/69/EG av den 22 december 2003 om antagande av lista över områden av gemenskapsintresse i den alpina biogeografiska regionen, i enlighet med [livsmiljödirektivet,] (EUT L 14, 2004, s. 21), 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) och 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). Den sexåriga tidsfristen för att utse dessa områden till särskilda bevarandeområden enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet löpte ut den 22 december 2009 för den alpina biogeografiska regionen och den 7 december 2010 för den atlantiska och den kontinentala biogeografiska regionen.

[11] 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 2008/23/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) och 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). Den sexåriga tidsfristen enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet för dessa ytterligare områden löpte ut den 25 januari 2014 för den alpina biogeografiska regionen, den 12 november 2013 för den atlantiska biogeografiska regionen och den 13 november 2013 för den kontinentala biogeografiska regionen. Genom antagandet av det första av dessa beslut löpte den sexåriga tidsfristen enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet för de ytterligare områdena således ut senast den 25 januari 2014.

11. Tyskland besvarade denna ytterligare formella underrättelse den 26 april 2019 och den 11 juni 2019 och redogjorde för sina framsteg när det gällde att utse särskilda bevarandeområden och vidta bevarandeåtgärder. Tyskland ifrågasatte kommissionens uppfattning om skyldigheterna i livsmiljödirektivet när det gäller bevarandemål och bevarandeåtgärder.

12. Den 13 februari 2020 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Tyskland, eftersom den ansåg att de påstådda åsidosättandena av artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet fortfarande förelåg. På den medlemsstatens begäran förlängde kommissionen, genom skrivelse av den 12 mars 2020, tidsfristen för att besvara det motiverade yttrandet till den 13 juni 2020.

13. Tyskland besvarade det motiverade yttrandet den 12 juni 2020. Tyskland redogjorde särskilt för sina framsteg när det gällde slutförandet av arbetet med att utse särskilda bevarandeområden och vidta bevarandeåtgärder. Tyskland delade fortfarande inte kommissionens uppfattning om kraven i livsmiljödirektivet när det gäller bevarandemål och bevarandeåtgärder.

14. Eftersom kommissionen ansåg att Tyskland, den 13 juni 2020, fortfarande inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet väckte kommissionen talan vid domstolen i enlighet med artikel 258 FEUF genom ansökan av den 18 februari 2022.

15. Genom sin första anmärkning har kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Tyskland har åsidosatt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att underlåta att utse ett antal områden på sitt territorium till särskilda bevarandeområden (88 av de 4 606 områdena av gemenskapsintresse).

16. Kommissionen har genom sin andra anmärkning yrkat att domstolen ska fastställa att Tyskland har åsidosatt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, för det första genom att inte ange några bevarandemål för 88 och de 4 606 områdena av gemenskapsintresse och för det andra genom att, generellt och varaktigt, ha brustit i fastställandet av specifika bevarandemål i de särskilda bevarandeområden som utsetts.

17. Genom sin tredje anmärkning har kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Tyskland har åsidosatt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, för det första genom att inte ha vidtagit några bevarandeåtgärder för 737 av de 4 606 områdena av gemenskapsintresse och för det andra genom att, generellt och varaktigt, ha vidtagit bevarandeåtgärder som inte uppfyller kraven i den bestämmelsen.

18. I sitt svaromål som ingavs den 23 maj 2022 har Tyskland yrkat att domstolen ska ogilla den aktuella talan i sin helhet.

19. Kommissionen och Tyskland ingav även en replik och en duplik den 4 juli 2022 respektive den 16 augusti 2022.

20. I enlighet med artikel 76.2 i domstolens rättegångsregler hölls inte någon muntlig förhandling.

III. Livsmiljödirektivet samt artiklarna 4.4 och 6.1 i detta

A. Natura 2000 och de tre aktuella biogeografiska regionerna

21. Det ska erinras om [12] att de särskilda bevarandeområden som har inrättats enligt livsmiljödirektivet, [13] tillsammans med de särskilda skyddsområden som har inrättats enligt fågeldirektivet, [14] utgör Natura 2000, [15] ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät som syftar till överlevnad på lång sikt för Europeiska unionens mest värdefulla och hotade livsmiljöer och arter.

22. Den alpina, den atlantiska och den kontinentala region som det handlar om i förevarande fall ingår i Natura 2000, som är indelat i fem marina regioner och nio biogeografiska regioner på land. [16]

23. Den alpina biogeografiska regionen, som kallas för ”Europas tak”, innefattar fem av de längsta och högsta bergskedjorna och har en mycket rik biologisk mångfald, genom att nästan två tredjedelar av växterna på den europeiska kontinenten finns här. [17] Den atlantiska biogeografiska regionen, känd som ”Europas västra utkant”, innefattar två av världens mest produktiva hav (Nordsjön och Atlanten) och mer än hälften av Europeiska unionens kustlinje, som också är rik på livsmiljöer och arter. [18] Den kontinentala biogeografiska regionen, som kallas för ”Europas hjärta”, omfattar mer än en fjärdedel av Europeiska unionen och har en hög grad av biologisk mångfald. Den är särskilt känd för att hysa många sällsynta djur- och växtarter. [19]

B. Systemet i det omprövade livsmiljödirektivet

24. Såsom jag mer ingående förklarade i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden) [20] bidrar medlemsstaterna till Natura 2000 i proportion till omfattningen på deras territorier av relevanta livsmiljötyper och arter som förtecknas i bilagorna till livsmiljödirektivet, vars områden de utser till särskilda bevarandeområden.

[12] Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-444/21, EU:C:2023:90, punkterna 25–28).

[13] Se artikel 3.1 samt skälen 6 och 7 i livsmiljödirektivet.

[14] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), som upphävde rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 1979, s. 1) (nedan kallat fågeldirektivet).

[15] Som kuriosa kan nämnas att parlamentet, under beslutsprocessen, lade fram ett ändringsförslag om att det skulle kallas för ”Natura Semper”, vilket förkastades. Se Europaparlamentets yttrande vid första behandlingen över *Proposal for a Council directive on the protection of natural and semi-natural habitats and of wild fauna and flora* (ej översatt till svenska), ändringsförslag nr 13 (EGT C 324, 1990, s. 26).

[16] Se, exempelvis, rapporten från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, *Tillståndet för naturen i Europeiska unionen – Rapport om status och trender 2013–2018 för arter och livsmiljötyper som skyddas av fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet*, COM(2020) 635 final, Bryssel, den 15 oktober 2020 (nedan kallad kommissionens rapport), s. 1.

[17] Se, exempelvis, kommissionen, *Natura 2000 i den alpina regionen*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2005: Europeiska miljöbyrån, *Biogeographical regions in Europe*: *The Alpine region – mountains of Europe*, 2008, tillgänglig på https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

[18] Se, exempelvis, kommissionen, *Natura 2000 in the Atlantic Region*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2009.

[19] Se, exempelvis, kommissionen, *Natura 2000 i kontinentalregionen*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2005.

[20] Se C-444/21, EU:C:2023:90, punkterna 29–53.

25. Livsmiljödirektivet innebär i korthet att särskilda bevarandeområden upprättas i etapper, med utgångspunkt i input från medlemsstaterna på grundval av vilken kommissionen upprättar listan över områden av gemenskapsintresse genom en bindande rättsakt. Efter det att denna bindande rättsakt träder i kraft har medlemsstaterna sex år på sig att formellt utse dessa områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden och vidta nödvändiga bevarandeåtgärder.

26. Enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet är medlemsstaterna skyldiga att utse särskilda bevarandeområden. Artikeln har följande lydelse:

”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.”

27. Samtidigt som ett särskilt bevarandeområde utses måste en medlemsstat även vidta nödvändiga bevarandeåtgärder. Detta föreskrivs i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, som har följande lydelse:

”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.”

28. Även om medlemsstaternas skyldigheter fastställs i två separata bestämmelser i livsmiljödirektivet, utgör det villkoret att särskilda bevarandeområden utses och nödvändiga bevarandeåtgärder vidtas en odelbar helhet om målen med Natura 2000 ska kunna uppnås. Det ska erinras om att syftet med livsmiljödirektivet är att uppnå konkreta resultat i de utsedda delarna av naturen. [21]

29. Vad gäller de områden på tyskt territorium som är relevanta i förevarande fall löpte tidsfristen för att uppfylla skyldigheterna enligt såväl artikel 4.4 som artikel 6.1 i livsmiljödirektivet ut senast år 2014 (se fotnot 11 i förevarande förslag till avgörande).

30. Vare sig artikel 4.4 eller artikel 6.1 i livsmiljödirektivet innehåller något uttryckligt omnämnande av att bevarandemål ska fastställas. Domstolen har emellertid funnit att kravet att fastställa bevarandemål är ett obligatoriskt och nödvändigt steg för att utse särskilda bevarandeområden såsom krävs enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet och genomföra bevarandeåtgärder såsom krävs enligt artikel 6.1 i detta. [22]

31. De bevarandemål för vilka ett visst område har valts ut för att skyddas som ett särskilt bevarandeområde finns i själva verket redan innan området utses formellt, åtminstone i viss mån. Detta verkar erkännas i rättspraxis avseende artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. [23] Den bestämmelsen,

[21] Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 9).

[22] Se dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, punkt 52).

[23] Se dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 54).

som är den enda där bevarandemål uttryckligen anges,[24] syftar till att bevara möjligheten att uppnå målen med det framtida särskilda bevarandeområdet från och med den tidpunkt då det tas med i listan över områden av gemenskapsintresse, genom att kräva ett förhandstillstånd för alla projekt som kan äventyra de målen. Därav följer, såsom generaladvokat Kokott har påpekat, att ”[v]id tidpunkten för upptagandet i gemenskapslistan fastställs visserligen ännu inte uttryckligen särskilda målsättningar vad gäller bevarande. Dessa följer emellertid av samtliga livsmiljöer och arter för vilka området skyddades …”.[25]

32. Bevarandemålen återspeglar skälen till att det specifika området ska utses till ett särskilt bevarandeområde i första taget, och därför har det i domstolens praxis i grund och botten endast uppställts som krav att dessa bevarandemål ska anges vid den tidpunkt då ett särskilt bevarandeområde formellt utses. Angivandet av dessa bevarandemål utgör således en del av ett sådant formellt utseende av ett särskilt bevarandeområde. Bevarandemålen måste därför fastställas inom samma sexåriga tidsfrist som den som anges i artikel 4.4 i livsmiljödirektivet.[26]

33. Det är mot denna bakgrund som jag nu kommer att pröva den andra anmärkning som kommissionen har framställt i förevarande mål.

IV. Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 4.4 i livsmiljödirektivet

34. Genom sin andra anmärkning har kommissionen gjort gällande att Tyskland har åsidosatt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att inte ha angett bevarandemål för ett antal av de 4 606 aktuella områdena.

35. Kommissionen har i huvudsak framfört två typer av argument. För det första finns inga bevarandemål alls för vissa områden (för 88 av de 4 606 områdena). För det andra är bevarandemålen inte kvantifierade och mätbara vad många områden beträffar. Genom målen görs vidare ingen åtskillnad mellan bevarande och återställande av de skyddade intressena i området och de är inte bindande gentemot tredje part. Kommissionen har dessutom hävdat att den andra typen av överträdelse är av generell och varaktig art.

36. Jag kommer att ta upp vart och ett av dessa argument separat nedan.

A. Påståendet att Tyskland inte har fastställt några bevarandemål för vissa områden

37. Kommissionen har hävdat att det, på grundval av de uppgifter som Tyskland lämnade in i samband med det administrativa förfarandet, finns 88 områden som står helt utan bevarandemål. Kommissionen har hänvisat till domstolens praxis enligt vilken bevarandemål måste fastställas för varje särskilt bevarandeområde.

38. Som svar på det påståendet har Tyskland hävdat att specifika bevarandemål fastställdes för dessa områden, mellan den dag då det motiverade yttrandet översändes och den 31 mars 2022, förutom för ett fåtal områden som ska tas bort från listan över områden inom ramen för nästa uppdatering.

[24] Bevarandemål anges även i skälen 8 och 10 i livsmiljödirektivet.

[25] Förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet CFE och Terre wallonne (C-43/18 och C-321/18, EU:C:2019:56, punkt 76).

[26] Se dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, punkt 53).

39. Såsom nämnts ovan (se punkterna 30 och 32 i förevarande förslag till avgörande) är det obligatoriskt att fastställa bevarandemål enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet. Medlemsstaterna måste fastställa dem för områden som har utsetts till särskilda bevarandeområden inom den sexåriga period som föreskrivs i denna bestämmelse.

40. Såsom kommissionen har angett, har Tyskland inte bestridit att landet underlät att fastställa bevarandemål för åtminstone vissa av de aktuella områdena före utgången av den period som angavs i det motiverade yttrandet, vilket var den 13 juni 2020 (se punkt 12 i förevarande förslag till avgörande).[27]

41. Under dessa omständigheter anser jag att kommissionens påstående att ett antal områden står helt utan bevarandemål är riktigt.

B. Argumentet att Tysklands bevarandemål inte är tillräckligt specifika och att medlemsstaten har gjort sig skyldig till ett generellt och varaktigt fördragsbrott

42. Kommissionen har hävdat att Tyskland, på grundval av de uppgifter som den medlemsstaten lämnade i samband med det administrativa förfarandet, generellt och varaktigt har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att systematiskt fastställa bevarandemål som inte överensstämmer med kraven i den bestämmelsen. För det första är de inte kvantifierade och mätbara. För det andra gör de inte åtskillnad mellan bibehållande och återställande av de skyddade intressena i området. För det tredje är de inte bindande gentemot tredje part.

43. Kommissionen har vidare inte bara hävdat att vissa bevarandemål inte är tillräckligt specifika, utan även att de är representativa för ett mönster som resulterar i att Tyskland har gjort sig skyldigt till ett generellt och varaktigt fördragsbrott.

44. Tyskland har hävdat att den inte har gjort sig skyldigt till något generellt och varaktigt åsidosättande av artikel 4.4 i livsmiljödirektivet. Tyskland har inte bestridit att medlemsstaterna är skyldiga att fastställa områdesspecifika bevarandemål, men däremot att livsmiljödirektivet kräver att bevarandemål alltid ska vara kvantifierbara och att de måste göra åtskillnad mellan bevarande och underhåll av de skyddade intressena. Slutligen har Tyskland hävdat att de bevarandemål som fastställs i den tyska lagstiftningen är bindande. Tyskland anser att kommissionens bedömning saknar stöd i livsmiljödirektivet eller i domstolens praxis och att den kan strida mot direktivets syften.

45. Stridigheten mellan parterna rörande det rubricerade argumentet är således en tvist om lagen och inte om de faktiska omständigheterna. Tyskland har inte bestridit de faktiska omständigheter som kommissionen har anfört, utan har snarare hävdat att de omständigheterna inte utgör ett åsidosättande av skyldigheten att fastställa tillräckligt tydliga bevarandemål. Tyskland motsätter sig med andra ord kommissionens uppfattning om vad som krävs för att ett bevarandemål ska vara tillräckligt specifikt.

46. Jag anser inte att kommissionens uppfattning att medlemsstaterna alltid måste ange bevarandemål som är kvantifierade och som gör åtskillnad mellan bibehållande- och bevarandemål har stöd i livsmiljödirektivet. Kommissionens bedömning av innebörden av att ett

[27] Enligt fast rättspraxis ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den period som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen. Se, exempelvis, dom av den 11 september 2001, kommissionen/Tyskland (C-71/99, ej publicerad, EU:C:2001:433, punkt 29), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, punkt 56).

särskilt bevarandeområde utses är inte heller försvarbar. Om domstolen godtar den tolkning som jag föreslår, bör den avvisa kommissionens argument att Tyskland generellt och varaktigt har underlåtit att fastställa tillräckligt specifika bevarandemål som överensstämmer med kraven i artikel 4.4 i livsmiljödirektivet.

1. Argumentet att bevarandemål måste kvantifieras

47. Kommissionen har hävdat att det finns många områden som saknar kvantifierade och mätbara element.[28] Kommissionen har hävdat att enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet måste bevarandemålen innehålla element som i siffror anger vilket specifikt bidrag det skyddade området måste ge för att uppnå en gynnsam bevarandestatus på nationell nivå för livsmiljön eller arten (exempelvis en populationsökning hos vissa arter med ett exakt antal nya individer).

48. Kommissionens tolkning av domstolens praxis om att bevarandemålen måste vara tillräckligt specifika är att den innebär att målen måste kvantifieras (a). Kommissionen har även hänvisat till livsmiljödirektivets syften (b) och ordalydelse (c) och har åberopat exempel från andra medlemsstater som har infört kvantifierade bevarandemål (d).

49. Tyskland har bestridit kommissionen argument. Medlemsstaten har särskilt hävdat att specifika bevarandemål måste vara kontrollerbara, oberoende av om de är kvantifierade eller inte. En rent kvantitativ metod är visserligen möjlig för vissa livsmiljötyper och arter, men är inte lämplig som ett allmänt kriterium. För det första återspeglas inte bevarandeområdets status av om huruvida den i förväg fastställda siffran nås eller inte. För det andra är en sådan metod inte lämplig för komplexa eller dynamiska bevarandeområden. För det tredje tar den inte hänsyn till Natura 2000-nätverkets sammanhängande karaktär och förekomsten av ekologiska samband inom detta (e).

50. I motsats till vad kommissionen har hävdat är jag inte övertygad om att bevarandemål strider mot artikel 4.4 i livsmiljödirektivet enbart av det skälet att de inte är kvantifierade. Jag kommer att pröva kommissionens och Tysklands argument i tur och ordning.

a) Kommissionens argument som grundar sig på domstolens praxis

51. I den rättspraxis som kommissionen har åberopat, nämligen domen i målet kommissionen/Grekland,[29] fann domstolen att bevarandemålen var otillräckliga eftersom de var alltför allmänna och ofullständiga och inte avsåg de vanligaste typerna av de livsmiljöer och arter som fanns i området. Det går inte att utläsa av den domen att tillräckligt specifikt betyder kvantifierat.

[28] Kommissionen har hänvisat till två exempel i sina skriftliga yttranden till domstolen: 1) Med avseende på områden med livsmiljötyp 6510 – Slåtterängar i låglandet (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*), fastställer förbundslandet Bayern följande bevarandemål: ”Säkerställande av en gynnsam bevarandestatus genom bibehållande, eller om så krävs, återställande, av en gynnsam balans av näringsämnen för denna typ och lämplig förvaltning för det befintliga området” och 2) med avseende på arter, den tjockskaliga målarmusslan (*Unio crassus*), fastställer förbundslandet Baden-Württemberg följande bevarandemål inom ett visst område: ”Bibehållande av strukturrika vattendrag och diken, med ett ständigt, måttligt till starkt, flöde samt med sandigt till grusigt substrat och en god syretillförsel – Bibehållande av vattnets mycket goda status samt kemiska och ekologiska potential utan skadlig förorening av finsediment eller näringsämnen – Bibehållande av permanenta vattendrag med tillräckligt stora värdfiskpopulationer – Bibehållande av arter även för ett lämpligt underhåll av vattendrag”.

[29] Se dom av den 17 december 2020 (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, särskilt punkterna 57–59).

52. Rättspraxis har således ännu inte besvarat frågan huruvida kravet på att bevarandemål ska vara tillräckligt specifika innebär att de alltid måste kvantifieras. Jag föreslår att domstolen tillämpar tolkningen att tillräckligt precisa bevarandemål inte alltid måste vara kvantifierade.

53. Av rättspraxis följer att bevarandemålen inte får vara vaga. De måste möjliggöra en kontroll av huruvida de åtgärder som bygger på de målen kan leda till den önskade bevarandestatusen för området. Jag håller dock med Tyskland om att det inte går att generellt föreskriva huruvida ett mål måste vara kvantifierat för att vara tillräckligt specifikt, utan att detta snarare beror på omständigheterna i det enskilda området. Ibland måste bevarandemålet uttryckas i siffror, men huruvida så är fallet måste avgöras från fall till fall. [30]

54. Det ankommer på kommissionen att visa att det i det specifika fallet måste fastställas kvantifierade bevarandemål för att skydda livsmiljötyperna och arterna i det särskilda området.

55. Den föreslagna bedömningen att bevarandemål inte nödvändigtvis måste kvantifieras vinner stöd i doktrin. Det har påpekats att ett av de viktigaste elementen i bevarandemål är områdenas ekologiska betydelse, som mäts enligt kriterierna i bilaga 3 till livsmiljödirektivet vilka är både kvalitativa och kvantitativa. [31]

b) Kommissionen argument som grundar sig på livsmiljödirektivets syften

56. Kommissionen har försvarat sin bedömning att bevarandemål måste kvantifieras genom att hänvisa till artikel 1 i livsmiljödirektivet som definierar den ”gynnsamma bevarandestatus” som ska uppnås för livsmiljötyperna och arterna.

57. Detta argument är dock inte övertygande, eftersom de element som ska användas vid bedömning av vad som är en gynnsam bevarandestatus är såväl kvalitativa som kvantitativa. [32]

58. Kommissionen har vidare hävdat att medlemsstaterna, inom ramen för den kommitté som avses i artikel 20 i livsmiljödirektivet, har enats om att fastställa kvantifierade referensvärden som anger det tröskelvärde från vilket en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp eller art uppnås med avseende på deras rapporteringsskyldigheter enligt artikel 17 i det direktivet. Kommissionen har därför dragit slutsatsen att bevarandemål måste kvantifieras även enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet.

59. Kommissionen har dessutom åberopat empiriska bevis i Tysklands rapport för perioden 2013–2018, enligt artikel 17 i livsmiljödirektivet, där det framgår att cirka 80 procent av de skyddade livsmiljöerna och arterna i Tyskland fortfarande har en ogynnsam bevarandestatus. Kommissionen har hävdat att Tyskland inte lyckades uppnå en gynnsam bevarandestatus på grund av avsaknaden av kvantifierade bevarandemål.

[30] I sin not om fastställande av bevarandemål för Natura 2000-områden, år 2012, tillgänglig på https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm, s. 6, anger kommissionen följande: ”Bevarandemål för Natura 2000-områden måste vara så tydliga och okomplicerade som möjligt och möjliggöra att operativa bevarandeåtgärder införs i praktiken. De måste anges i konkreta termer och *om möjligt* vara kvantifierbara till antal och/eller storlek.” (Min kursivering) Det förefaller därför som om kommissionen själv inte anser att bevarandemål alltid måste uttryckas i siffror.

[31] Se, för ett liknande resonemang, Stahl, L., *The concept of ”conservation objectives” in the Habitats Directive: a need for a better definition*?, i Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. och Van Hoorick, G. (utg.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, London, 2015, s. 56, på s. 63.

[32] Se artikel 1 e och i i livsmiljödirektivet.

60. Tyskland har förkastat det samband som kommissionen har fastställt mellan referensvärdena och de krav som bevarandemålen måste uppfylla enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet. Sådana referensvärden är nämligen enbart ett sätt att uppfylla rapporteringsskyldigheterna i artikel 17 i direktivet och inte specifikt kopplade till situationen i de olika särskilda bevarandeområdena, utan till hela territoriet i medlemsstaten i fråga. Om det i en rapport konstateras att en gynnsam bevarandestatus hos vissa livsmiljöer eller arter ännu inte har uppnåtts, går det dessutom inte att därav dra slutsatsen att de bevarandemål som har fastställts för specifika särskilda bevarandeområden är otillräckliga. Det kan enbart konstateras att de bevarandemålen inte har uppnåtts i sin helhet. Tyskland har bestridit att den rapporterade utvecklingen, även om den är ogynnsam, beror på att kvantifierade bevarandemål saknas.

61. Jag delar Tysklands uppfattning. Jag kan inte se något samband mellan ouppnådda kvantitativa tröskelvärden som har överenskommits för rapporteringsändamål och argumentet att bevarandemål måste kvantifieras.

c) Kommissionens argument som grundar sig på livsmiljödirektivets ordalydelse

62. Kommissionen har dessutom åberopat artikel 6 i livsmiljödirektivet.

63. Vad gäller de argument som grundar sig på artikel 6.1 i livsmiljödirektivet kan jag inte se hur avsaknaden av kvantifierade bevarandemål skulle stå i konflikt med kraven att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder. Såsom jag påpekade i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden)[33] måste bevarandeåtgärderna nämligen motsvara bevarandemålen. Detta innebär dock inte att de målen alltid måste kvantifieras.

64. Kommissionen har även grundat sina argument på artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och hävdat att endast kvantitativt bestämda bevarandemål kan användas som ett kriterium för att bedöma en plans eller ett projekts påverkan på området. En negativ påverkan på bevarandemålen kan endast med säkerhet uteslutas om de är tillräckligt specificerade med kvantitativa element. Kommissionen har gett ett exempel för att bevisa detta. Där förklaras att en bedömning av den påverkan som ett föreslaget vattenkraftverk kan ha på en skyddad fiskart i ett skyddat område endast kan ge den visshet som krävs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet om bevarandemålen för området innehåller sådana uppgifter om antalet exemplar av dessa fiskarter och deras åldersstruktur som krävs för att fastställa en gynnsam bevarandestatus.

65. I ett mål med ett liknande scenario uttalade sig domstolen emellertid om förenligheten med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet utan några sådana kvantifierade bevarandemål.

66. Det mål som jag tänker på är kommissionen/Tyskland.[34] I det målet hade kommissionen inlett ett fördragsbrottsförfarande mot Tyskland, bland annat på grund av att det landet hade gjort en felaktig bedömning av vissa åtgärder enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Åtgärderna avsåg en vandringspassage som hade installerats nära kraftverket i Moorburg och som var avsedd att uppväga den förlust av artexemplar som skulle orsakas av driften av kraftverket, vilken krävde stora mängder vatten från en närliggande flod. Den floden utgjorde en vandringsled för flera fiskarter som omfattades av ett antal Natura 2000-områden belägna uppströms, vars målsättning vad gäller bevarandet omfattade dessa arter.

[33] Se C-444/21, EU:C:2023:90, punkt 87.

[34] Se dom av den 26 april 2017 (C-142/16, EU:C:2017:301, särskilt punkterna 6–9 och 14).

67. I sin dom slog domstolen fast att vandringspassagen var avsedd att öka bestånden av vandrande fiskar genom att ge dessa arter en möjlighet att snabbare nå sina fortplantningsområden och således förväntades kompensera för förlusten av fisk nära kraftverket i Moorburg, så att syftena med att bevara de Natura 2000-områden som var belägna uppströms från kraftverket inte skulle påverkas på ett betydande sätt. Domstolen gjorde denna bedömning utan att förlita sig på några kvantifierade bevarandemål. [35]

68. Rättspraxis innehåller dessutom andra exempel som visar att domstolen har kunnat bedöma huruvida skyldigheterna i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet var uppfyllda i avsaknad av kvantifierade bevarandemål. [36]

69. Jag anser således att kommissionens argument att bevarandemål alltid måste kvantifieras saknar grund i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

d) Kommissionens argument som grundar sig på exempel från andra medlemsstater

70. Slutligen har kommissionen hävdat att det inte är orimligt att insistera på kvantifiering, eftersom det finns medlemsstater som fastställer kvantifierade bevarandemål, exempelvis Belgien, Bulgarien, Litauen och Rumänien. [37]

71. Tyskland har bemött detta argument genom att påpeka att de valda exemplen är anekdotiska och inte visar på någon generell praxis vid fastställande av bevarandemål. Tyskland har vidare påpekat att medlemsstaterna i fråga ingår bland dem som kommissionen har inlett fördragsbrottsförfaranden mot på grund av påstådda åsidosättanden av artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet.

72. Enligt min mening går det inte att av medlemsstaternas praxis dra några slutsatser om de krav som uppställs i livsmiljödirektivet. Kommissionens argument saknar således relevans.

[35] Domstolen konstaterade dock att den konsekvensbedömning som de tyska myndigheterna hade gjort inte innehöll några definitiva slutsatser beträffande vandringspassagens effektivitet, utan endast att denna effektivitet inte kunde fastställas förrän efter flera års övervakning. Vid tidpunkten då tillståndet beviljades kunde vandringspassagen, jämte alla andra åtgärder, således inte skingra alla rimliga tvivel för att kraftverket inte skulle medföra att området tog skada. Följaktligen hade Tyskland, genom att bevilja tillstånd till uppförandet av det kraftverket, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Se dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (C-142/16, EU:C:2017:301, särskilt punkterna 36–38 och 45).

[36] Se, bland annat, dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 45), där domstolen konstaterade att ”[m]ålsättningen att bevara detta område innebär således … att en gynnsam bevarandestatus ska bibehållas vad gäller områdets grundläggande särdrag, nämligen förekomsten av uppspruckna kalkstenshällmarker”. Se även, exempelvis, dom av den 13 december 2007, kommissionen/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 259), dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien (C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 101), dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 22), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 157).

[37] Kommissionen har hänvisat till följande exempel i sina skriftliga yttranden till domstolen: 1) I Belgien har regionen Flandern fastställt ett referensvärde på ytterligare 2 150 hektar för livsmiljötyp 1130 – Estuarier för att uppnå en gynnsam bevarandestatus, vilka omvandlas till kvantifierade bevarandemål, och inom ett område, för livsmiljötyp 9120 – Atlantiska bokskogar på sur mark med Ilex och ibland också med Taxus i buskskikt (*Quercion robori-petraeae* eller *Ilici-Fagenion*), anges att det utöver de befintliga 4 hektaren av den livsmiljötypen krävs ytterligare 13 hektar. 2) Bulgarien har för ett område föreskrivit att (den prioriterade) livsmiljötypen 1530 – Pannoniska saltstäpper och salta våtmarker måste finnas permanent i området på en yta av minst 29,51 hektar. 3) Litauen har för ett område fastställt det kvantifierade bevarandemålet att återställa minst 17,1 hektar till en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljötyp 6450 – Nordliga, boreala alluviala ängar, och för (den prioriterade) arten läderbagge (*Osmoderma eremita*) har Litauen fastställt ett bevarandemål för att garantera den arten en lämplig livsmiljö i området på en yta av minst 0,9 hektar. 4) Rumänien har för ett område fastställt ett bevarandemål för livsmiljötyp 3220 – Alpina vattendrag med örtrik strandvegetation på minst 10 hektar baserat på den nuvarande statusen på 1-2 hektar, och för skalbaggsarten *Morimus Funereus* har Rumänien fastställt ett målvärde på 10 000–50 000 individer, baserat på dagens 5 000–10 000 individer, samt uppskattar att ett livsmiljöområde på 68 800 hektar (jämfört med dagens blotta 13 765 hektar) krävs för att uppnå denna populationsstorlek.

e) Tysklands argument för att en kvantitativ metod inte ska införas generellt

73. Tyskland anser att det visserligen är möjligt att kvantitativt fastställa bevarandemålen för vissa livsmiljötyper och arter, men att ett sådant fastställande inte är lämpligt som ett allmänt kriterium. Medlemsstaten har angett tre skäl till detta.

74. För det första kan en rent kvantitativ metod, som grundar sig på livsmiljötypernas areal, inte återspegla tillståndet hos de arealerna. Tyskland förklarar till exempel att en utökning med 10 procent av den areal som täcks av livsmiljötyp 6510 – Slåtterängar i låglandet, såsom kommissionen har angett, skulle kunna visa på en förbättring av bevarandestatusen samtidigt som tillståndet i de befintliga arealerna skulle kunna försämras. Därför skulle ett kvantifierat bevarandemål inte i sig visa huruvida den gynnsamma statusen för området uppnås.

75. För det andra är en kvantitativ metod inte lämplig för komplexa livsmiljötyper eller bevarandeområden av dynamisk karaktär (där vissa element av de komplexa livsmiljöerna eller olika livsmiljötyperna inom ett bevarandeområde är av en ständigt föränderlig karaktär och interagerar med varandra). Kvantitativa bevarandemål kan inte på ett lämpligt sätt återspegla denna önskade utveckling och är inte förenliga med bevarandestatusen för områdena som helhet, eftersom denna utveckling och dess inverkan på bevarandestatusen inte kan beräknas, utan bör bedömas i kvalitativt hänseende.

76. För det tredje kan det vara så att kvantitativa bevarandemål för enskilda särskilda bevarandeområden strider mot Natura 2000-nätverkets sammanhängande karaktär och inte beaktar förekomsten av ekologiska samband inom det nätverket.

77. Tyskland ger ett exempel på detta. *Oenanthe conioides*, den endemiska växtarten i Elbes flodmynning – som är en högdynamisk, komplex livsmiljö – är en pionjärväxt som koloniserar öppna områden efter tidvatten. Detta leder till betydande populationsfluktuationer i artens naturliga utveckling, utan att dess bevarandestatus äventyras, varför åtgärder inte nödvändigtvis måste vidtas till förmån för den arten på grund av att referensvärdena för områdena inte uppnås. Dessutom utgörs denna arts utbredningsområde av ett flertal särskilda bevarandeområden som är sammankopplade och vars populationer interagerar. Artens utveckling är dynamisk inte bara inom ett särskilt bevarandeområde, utan även mellan de olika särskilda bevarandeområden som denna art är av intresse för. Det finns även stora variationer i hur respektive bevarandeområde kvantitativt bidrar till bevarandet av arten som helhet, utan att bevarandestatusen varierar överlag. Det sätt på vilket varje bevarandeområde bidrar till bevarandet av arten kan därför endast fastställas på lång sikt i kvalitativt hänseende.

78. Jag anser att Tysklands argument är övertygande. Skillnaderna mellan de livsmiljöer och arter som skyddas genom livsmiljödirektivet kräver ett flexibelt synsätt och att det i varje enskilt fall väljs lämpliga bevarandemål som är anpassade efter det specifika områdets behov. Bevarandemålen måste ibland kvantifieras, men kan stundtals fastställas enbart i kvalitativa termer. Jag föreslår därför att domstolen underkänner kommissionens bedömning att bevarandemålen för varje livsmiljötyp och art måste kvantifieras.

79. Sammanfattningsvis anser jag att kommissionens argument att Tyskland har åsidosatt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att fastställa bevarandemål som inte har kvantifierats saknar grund, eftersom livsmiljödirektivet inte kräver att bevarandemålen alltid ska kvantifieras.

2. Argumentet att bevarandemål måste göra åtskillnad mellan bibehållande och återställande av skyddade intressen

80. Kommissionen har hävdat att det finns många områden där bevarandemålen inte gör åtskillnad mellan bibehållande och återställande av de skyddade intressen som finns i området. [38]

81. Enligt kommissionen måste bevarandemålen, för att vara förenliga med livsmiljödirektivet, skilja sig åt beroende på om de syftar till bibehållande av eller återställande till en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och arter som omfattas ett särskilt bevarandeområde.

82. Kommissionen har hänvisat till domstolens praxis enligt vilken bevarandemålen måste vara tillräckligt specifika och har därmed dragit slutsatsen att denna specificitet gör det nödvändigt att göra åtskillnad mellan bibehållande och återställande. Kommissionen har dessutom hänvisat till ordalydelsen i livsmiljödirektivet. Kommissionen har i det avseendet betonat att denna åtskillnad upprepas i hela livsmiljödirektivet och är avgörande för att fastställa de nödvändiga bevarandeåtgärder som ska vidtas på grundval av de målen enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet samt för att bedöma huruvida en plan eller ett projekt kan påverka området på ett betydande sätt enligt artikel 6.3 i detta. Slutligen har kommissionen åberopat ett exempel från en annan medlemsstat. [39]

83. På grundval av sin uppfattning att det genom bevarandemålen måste göras tydlig åtskillnad mellan bibehållande och återställande, har kommissionen dragit slutsatsen att bevarandemål som innebär en sådan åtskillnad, vilket överlag är fallet i Tyskland, inte är förenliga med livsmiljödirektivet.

84. Tyskland har bestridit kommissionens bedömning. Medlemsstaten håller visserligen med om att tydliga och otvetydiga bevarandemål bör fastställas för varje särskilt bevarandeområde, men har gjort gällande att frågan huruvida de målen uppnås genom att de skyddade intressena bibehålls eller återställs beror på det särskilda bevarandeområdets faktiska status. Åtgärder för att bibehålla eller återställa måste vidtas beroende på hur en livsmiljötyps eller arts faktiska status utvecklas i varje enskilt fall.

85. Tyskland anser att det inte finns någon anledning att göra åtskillnad mellan bibehållande och återställande när bevarandemålen fastställs, utan att det i stället bör fastställas ett kvalitativt eller kvantitativt mål så att bevarandemålet syftar till återställande så länge som det målet ännu inte har uppnåtts och till bibehållande av denna målstatus så snart den har uppnåtts.

86. Medlemsstaten har vidare anfört att om åtskillnad måste göras mellan bevarandemålen beroende på om de ska uppnås genom bibehållande eller återställande av de skyddade intressena, såsom kommissionen anser, skulle det då vara nödvändigt att vid varje förändring av bevarandegraden i ett särskilt bevarandeområde ändra det motsvarande bevarandemålet för varje

[38] Kommissionen har gett tre exempel i sina skriftliga yttranden till domstolen: 1) För livsmiljötyp 6210 – Delvis naturliga torra gräsmarker och buskfacies på kalksubstrat (*Festuco-Brometalia*) har de bayerska myndigheterna fastställt följande bevarandemål: ”bibehållande, och om nödvändigt återställande, av torra kalkstensgräsmarker i respektive till nästintill naturligt skick och i stort sett utan vedväxter”. 2) I Brandenburg har följande bevarandemål fastställts för livsmiljötyp 6240 – Subpannoniska stäppartade gräsmarker: ”bibehållande och återställande av struktur- och artrika halvtorra gräsmarker och grästäpper”. 3) I Niedersachsen har bevarandemålen för livsmiljötyp 91D0 – Skogbevuxen myr, i fråga om ett område, fastställts till ”bibehållande av och återställande till en gynnsam bevarandestatus”.

[39] I sina skriftliga yttranden till domstolen har kommissionen hänvisat till ett exempel från den belgiska regionen Vallonien, som för livsmiljötyp 5110 – Stabila xerotermofila Buxus sempervirens-buskmarker på kalkrika bergssluttningar (*Berberidion* p.p.) har fastställt bevarandemålet att den endast ska ”bibehållas” eftersom varken dess omfattning eller kvalitativa miljö bör öka, medan 150 hektar och den ekologiska kvaliteten måste ”återställas” för livsmiljötyp 6210 – Delvis naturliga torra gräsmarker och buskfacies på kalksubstrat (*Festuco-Brometalia*).

livsmiljötyp och art. I synnerhet kan bevarandemålen behöva anpassas upprepade gånger till föränderliga miljöförhållanden i dynamiska livsmiljöer, såsom Elbes flodmynning där växtarten *Oenanthe conioides*, som kommissionen har nämnt, finns. Detta skulle kunna leda till en situation där inga bevarandemål som syftar till bibehållande fastställs under tiden, utan endast bevarandemål som syftar till återställande eller vice versa. Kommissionens bedömning skulle därför kunna leda till brister i skyddsnivån.

87. Tyskland har även tillbakavisat kommissionens argument som grundar sig på ordalydelsen i livsmiljödirektivet. Framför allt talar inte den omständigheten att det finns en dikotomi mellan bibehållandemålet och återställandemålet som genomsyrar hela texten i det direktivet emot den tyska praxisen, eftersom den tvingande målstatus som har satts upp som mål under alla omständigheter måste bibehållas eller återställas. Det framgår inte heller att bibehållande och återställande ska särskiljas från varandra. Enligt det åttonde skälet, jämfört med artikel 3.1 i livsmiljödirektivet, finns ett enda variabelt kriterium: målet är generellt sett en gynnsam bevarandestatus, och bibehållande- eller återställandeåtgärder grundar sig på dynamiskt föränderliga omständigheter i varje enskilt fall.

88. När det gäller artikel 6.1 i livsmiljödirektivet håller Tyskland med om att bevarandeåtgärder som syftar till att bibehålla de skyddade intressenas status skiljer sig från sådana som syftar till att återställa denna. Det går dock inte att härav dra några slutsatser om de krav som bevarandemål måste uppfylla. Vad gäller de argument som grundar sig på artikel 6.3 i livsmiljödirektivet beror frågan huruvida en föreslagen plan eller ett föreslaget projekt kan påverka ett område på ett betydande sätt på de faktiska förhållanden som rådde i området vid tidpunkten för bedömningen, och inte på det formella val som tidigare har gjorts i fråga om huruvida bevarandemålen för området ska syfta till bibehållande eller återställande. Tyskland har i själva verket vidare hävdat, i detta sammanhang, att domstolen inte har bedömt att det skulle vara något fel med ett bevarandemål där en sådan åtskillnad inte görs. [40]

89. Innebär livsmiljödirektivet att medlemsstaterna måste skilja mellan behovet av bibehållande och behovet av återställande när de formulerar bevarandemålen för ett särskilt bevarandeområde?

90. Till att börja med vill jag påpeka, såsom jag har nämnt vad gäller frågan huruvida bevarandemålen måste kvantifieras (se punkterna 51 och 52 i förevarande förslag till avgörande), att den rättspraxis där domstolen antyder att bevarandemålen måste vara tillräckligt specifika inte behandlade frågan huruvida detta betyder att sådana mål måste göra åtskillnad mellan bibehållande och återställande. Kommissionen kan därför inte åberopa denna rättspraxis till stöd för sin bedömning att en sådan åtskillnad måste göras. Dessutom är de argument som grundar sig på en medlemsstats praxis irrelevanta, såsom jag redan har förklarat i punkt 72 i förevarande förslag till avgörande.

91. Med detta sagt vill jag erinra om att det övergripande syftet med livsmiljödirektivet, såsom anges i artikel 2.1, är att bibehålla den biologiska mångfalden. Detta anges även i ingressen:

”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

[40] Tyskland har, i det avseendet, hänvisat till dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 36), där domstolen ansåg att ”målsättningen vad gäller bevarandet av det särskilda skyddsområdet är att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos blå kärrhök. Det är närmare bestämt genom att tillhandahålla den skyddade arten en livsmiljö som omfattar födosöksmiljöer som det särskilda skyddsområdet kan förverkliga denna målsättning”. Domstolen fann slutligen att det föreslagna projektet i det aktuella fallet inte uppfyllde kraven i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet (se punkterna 42–57 i den domen).

mångfalden *kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla* eller till och med *främja* mänsklig verksamhet.” [41]

92. För bevarandet av den biologiska mångfalden kommer det därför att krävas olika åtgärder, beroende på huruvida bevarandestatusen hos vissa livsmiljöer eller arter är gynnsam eller inte. Kort sagt är statusen hos en livsmiljö eller en art gynnsam när den inte behöver mänskliga åtgärder för att överleva inom en överskådlig framtid. [42] När medlemsstaterna inrättar särskilda bevarandeområden måste de vara tydliga med deras syfte med hänsyn till den mer allmänna strävan att bevara den biologiska mångfalden, samt med (den gynnsamma eller ogynnsamma) statusen hos livsmiljöer och arter som var anledningen till att just det området valdes ut för att ingå i Natura 2000. Jag kan därför hålla med Tyskland om att bevarandemålen för ett särskilt bevarandeområde måste ange mål (kvalitativa eller kvantitativa sådana), som ger uttryck för den gynnsamma bevarandestatusen hos den livsmiljö och de arter som det omfattar.

93. Om bevarandestatusen är gynnsam kommer det sällan att krävas några mänskliga åtgärder för att uppnå de målen (förutom övervakning för att säkerställa att den positiva utvecklingen fortsätter). Det förefaller dock som om många särskilda bevarandeområden inte uppnår en gynnsam bevarandestatus hos de livsmiljöer och arter som de omfattar. [43] Samtidigt kan en gynnsam bevarandestatus förändras på grund av en händelse (naturhändelse eller en händelse orsakad av människan) som leder till att den försämras (exempelvis allvarlig torka under en längre tid eller oljeutsläpp i en flod). I ett sådant fall kommer det att krävas aktiva mänskliga åtgärder för att uppnå målen. De bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att uppnå samma mål kan därför ibland syfta till bibehållande och andra gånger till återställande. Genom att fastställa mål som, om de uppnås, visar att bevarandestatusen är gynnsam, kan åtgärder vidtas som är nödvändiga för att uppnå de målen.

94. Samtidigt som målen förblir desamma (eller kan behöva ändras något under tidens gång), måste åtgärderna ständigt anpassas och syfta antingen till bibehållande eller till återställande. Med begreppet bevarandemål avses, enligt min mening, de mål som ska uppnås inom ett särskilt bevarandeområde. Bevarandemålen behöver därför inte fastställas i termer av bibehållande eller återställande.

95. De myndigheter som ansvarar för förvaltningen av ett särskilt bevarandeområde måste alltid vara på det klara med huruvida det för att uppnå bevarandemålen krävs antingen bibehållandeåtgärder eller mer aktiva återställandeåtgärder och om bevarandeåtgärderna behöver anpassas i enlighet därmed. Jag anser att det är relevant att göra åtskillnad mellan bibehållande och återställande på nivån för bevarandeåtgärderna, men inte på nivån för bevarandemålen. Denna tolkning innebär att åtskillnad kan göras mellan begreppen bevarandemål och bevarandeåtgärder. Bevarandemål är enligt ett sådant synsätt fasta mål som fastställs för livsmiljöerna och arterna inom ett visst särskilt bevarandeområde, och bevarandeåtgärder är en dynamisk kategori, som ständigt måste anpassas till ett särskilt bevarandeområdes faktiska bevarandestatus. I annat fall blir skillnaden mellan bevarandemål och bevarandeåtgärder endast marginell, varvid det blir onödigt att använda båda begreppen.

[41] Min kursivering.

[42] I det avseendet förklaras det i artikel 1 e i livsmiljödirektivet vad som avses med en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljö, och i artikel 1 i definieras när en gynnsam bevarandestatus hos en art kan anses föreligga.

[43] Se, exempelvis, kommissionens arbetsdokument, *Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)* (ej översatt till svenska) SWD(2016) 472 final, Bryssel, den 16 december 2016, särskilt punkterna 5.5, 6.1.1 och 7, samt kommissionens rapport, som det hänvisas till i fotnot 16 i förevarande förslag till avgörande, särskilt punkterna 2, 3 och 6.

96. Den tyska praxisen, som föreskriver en målstatus hos en livsmiljö eller en art och ålägger myndigheterna att uppnå denna status i varje enskilt fall genom bibehållande- eller återställandeåtgärder, är förenlig med livsmiljödirektivet, särskilt målet i artikel 2.2 att säkerställa bibehållande eller återställande av en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och arter.

97. Sammanfattningsvis anser jag att kommissionens argument att Tyskland har åsidosatt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att fastställa bevarandemål som inte gör åtskillnad mellan bibehållande och återställande av de skyddade intressena i området saknar grund, eftersom livsmiljödirektivet inte kräver att medlemsstaterna ska göra en sådan åtskillnad på nivån för bevarandemålen.

3. Argumentet att bevarandemålen måste vara bindande gentemot tredje part

98. Kommissionen har hävdat att det finns områden för vilka de bevarandemål som har angetts inom förvaltningsplaner inte är bindande gentemot tredje part.[44]

99. Kommissionen anser att enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet måste bevarandemålen fastställas i rättsakter som är bindande inte bara internt för de behöriga nationella myndigheterna, utan även gentemot tredje part.

100. Tyskland har bestridit denna bedömning. Enligt Tysklands mening är bevarandemålen, som till sin själva natur är just ”mål”, inte avsedda att läggas tredje part till last, utan att genomföras av de behöriga myndigheterna.

101. Medlemsstaten har dock förklarat att som ett första steg fastställs områdesspecifika bevarandemål i de lagar eller förordningar på grundval av vilka de särskilda bevarandeområdena utses och att de därmed utan tvekan är bindande i förhållande till tredje part. Som ett andra steg fastställs därefter bevarandeåtgärder och, om nödvändigt, mer specifika bevarandemål på ett mer utförligt sätt inom ramen för förvaltnings- och utvecklingsplanerna, som också är bindande i förhållande till tredje part.

102. Kommissionen har inte tillbakavisat Tyskland argument att bevarandemål på områdesnivå fastställs i rättsakter som i allmänhet är bindande i förhållande till tredje part. Kommissionen anser dock att de mer utförliga bevarandemål som fastställs i förvaltningsplanerna inte är, men bör vara, rättsligt bindande.

103. Enligt Tyskland kan de bibehållande- eller återställandeåtgärder som har utformats i överensstämmelse med artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, eftersom de är nödvändiga för att uppnå bevarandemålen, behöva genomföras av tredje part. I sådana fall innehåller förvaltnings- och utvecklingsplanerna inte i sig de arrangemang som krävs, utan nödvändiggör andra instrument, såsom ingående av avtal eller antagande av ytterligare lagstiftningsåtgärder. Det är endast dessa avtal eller ytterligare förordningar som då kommer att skapa en skyldighet för avtalsslutande tredje part att genomföra de åtgärderna.

[44] Kommissionen har gett tre exempel i sina skriftliga yttranden till domstolen: 1) I artikel 4.2 i den bayerska Natura 2000-förordningen föreskrivs att förvaltningsplaner inte medför skyldigheter för markägare och privata innehavare av betestillstånd, och i den integrerade förvaltningsplanen för Elbes flodmynning anges att den inte medför några direkta skyldigheter för enskilda. 2) På förbundslandet Sachsens relevanta webbplats anges att bestämmelserna i förvaltningsplanerna inte är bindande för enskilda och att de endast är bindande för naturskyddsmyndigheter, medan andra myndigheter endast behöver rådfråga eller beakta dessa. 3) I handboken för förvaltningsplanering av områden i förbundslandet Brandenburg anges att förvaltningsplaner är bindande för naturskyddsmyndigheterna.

104. De bevarandemål som mer ingående anges i förvaltnings- och utvecklingsplanerna är dock, såsom Tyskland har hävdat, indirekt bindande i förhållande till tredje part, för det första eftersom sådana parter inte får genomföra några som helst planer, projekt eller andra åtgärder som kan undergräva bevarandemålen [45] och för det andra eftersom markägare till områden som ingår i ett särskilt bevarandeområde måste tolerera bibehållande- och återställandeåtgärder. [46]

105. Enligt min mening är bevarandemålen, som faktiskt till sin själva natur är just ”mål”, utformade för att kunna fortsätta att genomföras, vilket ska säkerställas av de behöriga myndigheterna. Domstolens praxis där det anges att områden måste utses med bindande verkan [47] kan inte uppfattas som ett krav på att konkreta, aktiva skyldigheter för tredje part måste bli en följd av att bevarandeområden utses. Såsom Tyskland har förklarat begränsar dock bevarandemålen tredje parts frihet att vidta egna åtgärder som strider mot de målen, och vidare innebär de att tredje part måste tolerera att aktiva åtgärder vidtas i syfte att uppnå dem. Så snart bevarandemålen genomförs genom åtgärder, kan de åtgärderna medföra konkreta skyldigheter för tredje part (exempelvis förbud mot att beträda vissa delar av en skog), om detta är nödvändigt för att uppnå det mål som återspeglar den gynnsamma bevarandestatusen.

106. Sammanfattningsvis anser jag att kommissionen inte har visat att Tyskland har åsidosatt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att inte ange bevarandemål i rättsakter som är bindande i förhållande till tredje part.

107. På grundval av ovan anförda skäl anser jag att kommissionens andra anmärkning att Tyskland har åsidosatt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet på ett generellt och varaktigt sätt genom att sätta upp bevarandemål som inte uppfyller lagfästa krav i den bestämmelsen ska underkännas. [48]

V. Förslag till avgörande

108. Mot bakgrund av ovanstående överväganden och utan att det påverkar prövningen av de andra anmärkningar som har anförts i förevarande mål, föreslår jag att domstolen ska

– fastställa att 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, genom att inte sätta upp bevarandemål för 88 av de 4 606 aktuella områdena, och

– underkänna kommissionens andra anmärkning i övrigt.

[45] Detta garanteras i 34 § Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (lagen om naturskydd och landskapsvård) (federala lagen om naturskydd) av den 29 juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2542), i den lydelse som är tillämplig i förevarande mål (nedan kallad BNatSchG), vilken införlivar artikel 6.3 i livsmiljödirektivet med nationell rätt.

[46] Detta garanteras i 65 § BNatSchG.

[47] Se dom av den 27 februari 2003, kommissionen/Belgien (C-415/01, EU:C:2003:118, punkt 22), och dom av den 14 oktober 2010, kommissionen/Österrike (C-535/07, EU:C:2010:602, punkterna 64 och 65).

[48] Det måste inte undersökas huruvida fördragsbrottet är av generell och varaktig art, eftersom de olika överträdelserna inte har fastställts i det aktuella fallet. Vad gäller begreppet generellt och varaktigt fördragsbrott, se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-444/21, EU:C:2023:90, punkterna 103–107).