Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
TAMARA ĆAPETA
vom 9. Februar 2023 [1]

Rechtssache C-444/21

Europäische Kommission
gegen

Irland

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 92/43/EWG – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Art. 6 Abs. 1 – Besondere Schutzgebiete – Verpflichtung zur Festlegung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen – Genereller und fortgesetzter Verstoß“

I. Einleitung

1. „Die lebende Welt ist ein einzigartiges und spektakuläres Wunder. … Wir sind auf diese fein abgestimmte Lebenserhaltungsmaschine vollends angewiesen, und sie ist auf ihre biologische Vielfalt angewiesen, um reibungslos zu funktionieren.“ [2]

2. Biologische Vielfalt hat nicht nur einen ihr eigenen Wert, sondern sie ist auch für das Überleben der Menschheit von höchster Bedeutung. Nach Angaben des Weltwirtschaftsforums [3] gehören zu den möglichen Folgen des Verlusts der biologischen Vielfalt [4] zumindest Ernährungsunsicherheit, die Verschärfung des Klimawandels und Risiken für Gesundheit, Wirtschaft und Kultur.

1 Originalsprache: Englisch.

2 Hughes, J., Scholey, K., und Fothergill, A., (Regie), *David Attenborough: A Life on Our Planet*, Netflix Original Documentary, 2020 (In der englischen Originalfassung: „The living world is a unique and spectacular marvel. … We rely entirely on this finely tuned life support machine and it relies on its biodiversity to run smoothly.“)

3 Weltwirtschaftsforum, *The Global Risks Report 2020*, abrufbar unter: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, S. 47 bis 49.

4 Einigen Schätzungen zufolge liegt das Artensterben um das 1 000- bis 10 000-fache über der natürlichen Aussterberate, d. h. der Aussterberate, die ohne menschliche Eingriffe zu erwarten wäre. Dies bedeutet, dass die Erde jedes Jahr zwischen 0,01 und 0,1 % aller Arten verliert. Wenn niedrige Schätzungen der Zahl der Arten zutreffen (ca. zwei Millionen), sterben jedes Jahr 200 bis 2 000 Arten aus. Am oberen Ende der Schätzung stehen 10 000 bis 100 000 Arten, die jedes Jahr aussterben. Vgl. die Website des World Wide Fund for Nature, abrufbar unter https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

3. Die Europäische Union erkennt mit dem Verlust der biologischen Vielfalt einhergehende Probleme an [5]. Teil ihres Kampfes für die Erhaltung der biologischen Vielfalt ist die Habitatrichtlinie [6].

4. Das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren betrifft diese Richtlinie. Die Europäische Kommission hat gegen Irland Klage nach Art. 258 AEUV wegen Verstoßes gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie erhoben.

5. Dies ist die dritte Vertragsverletzungsklage, die – nach den Urteilen vom 5. September 2019, Kommission/Portugal (Ausweisung und Schutz von besonderen Schutzgebieten) [7], und vom 17. Dezember 2020, Kommission/Griechenland [8] – im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie beim Gerichtshof erhoben worden ist. Es sind noch zwei weitere Klagen ähnlicher Art beim Gerichtshof anhängig [9], und es laufen weitere Vertragsverletzungsverfahren [10].

6. Bei der vorliegenden Rechtssache handelt es sich also nicht einfach um eines von vielen Vertragsverletzungsverfahren, die von der Kommission gegen einen Mitgliedstaat nach Art. 258 AEUV eingeleitet werden. Vielmehr ist es offenbar Teil der Politik der Kommission, unzureichenden Ergebnissen bei der Verbesserung des Zustands der von der Habitatrichtlinie umfassten Lebensräume und in ihnen lebenden Arten nachzugehen [11].

7. Zugleich zeigt die vorliegende Rechtssache mehrere Schwierigkeiten auf, mit denen der Gerichtshof sich bei Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen gerügter Verstöße im Hinblick auf die Erreichung von Umweltzielen konfrontiert sieht. Welche Verpflichtungen muss ein Mitgliedstaat genau erfüllen, damit davon ausgegangen werden kann, dass er die Habitatrichtlinie ordnungsgemäß umgesetzt hat? Wie hat die Kommission einen solchen Verstoß nachzuweisen, und was kann ein Mitgliedstaat zu seiner Verteidigung vorbringen? Und außerdem, und nicht zuletzt, wie hat der Gerichtshof dieses Vorbringen zu bewerten?

8. Wie ich darlegen werde, ist es mehr als in vielen anderen Bereichen des Unionsrechts von wesentlicher Bedeutung, sich bei der Beantwortung dieser Fragen von einem inhaltlichen Ansatz leiten zu lassen, der juristischen Formalismus vermeidet und sich auf das Hauptziel der Habitatrichtlinie konzentriert. Dieses Ziel ist der Schutz der biologischen Vielfalt. Im Rahmen

[5] Vgl. hierzu Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „EU-Biodiversitätsstrategie für 2030: Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, COM(2020) 380 final, Brüssel, 20. Mai 2020. Eines der Ergebnisse dieser Strategie ist der jüngste Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur, COM(2022) 304 final, Brüssel, 22. Juni 2022.

[6] Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7) in der durch die Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 (ABl. 1997, L 305, S. 42) geänderten Fassung (im Folgenden: Habitatrichtlinie).

[7] C-290/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:669.

[8] C-849/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:1047.

[9] Vgl. hierzu die Verfahren Kommission/Bulgarien (C-85/22), anhängig, und Kommission/Deutschland (C-116/22), anhängig.

[10] Die Kommission hat in ihrer Klageschrift in der vorliegenden Rechtssache vorgetragen, dass mehrere weitere Vertragsverletzungsverfahren gleicher Art anhängig seien, die Spanien, Italien, Zypern, Lettland und Polen beträfen.

[11] Vgl. hierzu Europäische Umweltagentur, *State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013-2018* (Zustand der Natur in der EU: Ergebnisse der Berichterstattung im Rahmen der Naturschutzrichtlinien 2013-2018), EUA Bericht Nr. 10/2020, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2020 (im Folgenden: Bericht der EUA), S. 127, in dem festgestellt wurde, dass der „insgesamt erzielte Fortschritt für sämtliche Arten und Habitate im Hinblick auf Ziel 1 … gemessen an den Ausgangswerten von 2010 relativ gering [ist], d. h.[,] das Ziel wurde für keine der Gruppen erreicht“.

dieser Richtlinie ist dies durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu erreichen, die darauf abzielen, ausgewählte natürliche Lebensräume und ihre wildlebenden Tiere und Pflanzen in einem günstigen Erhaltungszustand zu bewahren oder wiederherzustellen [12].

9. Die Habitatrichtlinie zielt also auf das in der Natur wahrzunehmende Ergebnis ab. Dieses Ergebnis ist nicht ein Gefüge von Rechtsvorschriften (auch wenn einige Vorschriften sich möglicherweise als notwendig erweisen), sondern die Erhaltung der biologischen Vielfalt in dem von dieser Richtlinie umfassten Sinne. Das Ziel der Habitatrichtlinie kann nicht lediglich durch den Erlass einer Reihe von Rechtsnormen und nicht einmal durch die Durchsetzung dieser Normen erreicht werden. Viele der geforderten Maßnahmen sind nicht rechtlicher Art in dem Sinne, dass sie für bestimmte Personen Rechte und Pflichten begründen. Diese Maßnahmen lassen sich häufig nicht am Maßstab der vom Gerichtshof in Vertragsverletzungsverfahren angewendeten üblichen Methodik für ihre Beurteilung bewerten, nämlich der Prüfung, ob eine rechtliche Maßnahme existiert, ob sie in der Praxis durchgesetzt wird und für wen sich aus ihr Rechte und Pflichten ergeben. Im vorliegenden Kontext handelt es sich um Fragen anderer Art, die der Gerichtshof auf der Grundlage seiner eigenen Kenntnisse nicht zu beantworten vermag. So ist beispielsweise die Frage, ob das Verbot der Freizeitnutzung bestimmter Teile eines Waldes ausreicht, um eine gefährdete Tier- oder Pflanzenart zu retten, für den Gerichtshof schwer zu beurteilen. Der Gerichtshof muss jedoch in der Lage sein, darüber zu entscheiden, ob ein Mitgliedstaat das getan hat, wozu er nach der Habitatrichtlinie verpflichtet ist, oder nicht.

10. Nach einer kurzen Darstellung des Ablaufs des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens gegen Irland (II) werde ich wie folgt fortfahren. Zunächst werde ich die Systematik der Habitatrichtlinie erläutern und aufzeigen, dass die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie eine unteilbare Gesamtheit bilden (III). Sodann werde ich, dem Ersuchen des Gerichtshofs entsprechend, die von der Kommission in der vorliegenden Rechtssache erhobene Rüge eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie prüfen (IV). Ich werde zu dem Ergebnis kommen, dass Irland gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie verstoßen hat, woraus sich inhaltlich zugleich auch ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie ergibt.

II. Bisheriger Ablauf der vorliegenden Rechtssache: Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

11. Die vorliegende Rechtssache betrifft die Umsetzung der Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie durch Irland in der atlantischen biogeografischen Region [13].

[12] Vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 der Habitatrichtlinie. Siehe eingehender zur Systematik dieser Richtlinie Nrn. 29 bis 53 der vorliegenden Schlussanträge.

[13] Dies ist eine der von der Habitatrichtlinie umfassten Regionen, zu der das gesamte Hoheitsgebiet Irlands gehört. Siehe Nrn. 25 bis 28 der vorliegenden Schlussanträge.

12. Für diese Region hat die Kommission mit ihrer Entscheidung 2004/813/EG [14] eine Liste von 413 Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung im Hoheitsgebiet Irlands verkündet. Diese Liste wurde nachfolgend, insbesondere durch zwei Entscheidungen [15], von der Kommission aktualisiert, mit denen, was Irland angeht, elf Gebiete aufgenommen und zwei Gebiete zu einem zusammengelegt wurden. In der vorliegenden Rechtssache geht es somit um die insgesamt 423 Gebiete, die in diesen drei Entscheidungen der Kommission aufgeführt sind.

13. Nach Untersuchungen im Wege eines EU-Pilotverfahrens richtete die Kommission am 27. Februar 2015 ein förmliches Aufforderungsschreiben nach Art. 258 AEUV an Irland, in dem sie darlegte, dass dieser Mitgliedstaat ihrer Ansicht nach gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie verstoße, weil er es unterlassen habe, eine Reihe von Gebieten in seinem Hoheitsgebiet als besondere Schutzgebiete auszuweisen, gebietsspezifische detaillierte Erhaltungsziele festzulegen und für alle 423 betreffenden Gebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen.

14. Irland beantwortete das förmliche Aufforderungsschreiben am 30. April 2015 und verwies auf seine Fortschritte bei der Ausweisung von besonderen Schutzgebieten und der Festlegung gebietsspezifischer Erhaltungsziele. Es betonte zugleich, dass Gebiete vor ihrer förmlichen Ausweisung als besondere Schutzgebiete durch das irische Recht geschützt seien. Es legte ferner Informationen über in vielen Gebieten bereits laufende Erhaltungsmaßnahmen vor. Sodann übermittelte Irland der Kommission am 9. Dezember 2015, 15. Januar 2016 und 4. März 2016 drei Aktualisierungen zur Ausweisung von besonderen Schutzgebieten und zur Festlegung gebietsspezifischer Erhaltungsziele.

15. Die Kommission richtete am 29. April 2016 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an Irland, wonach die gerügten Verstöße gegen Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie ihrer Ansicht nach für die meisten Gebiete fortbeständen [16]. Sie forderte diesen Mitgliedstaat auf, diese Verstöße binnen zwei Monaten nach Erhalt dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme abzustellen.

16. Auf die mit Gründen versehene Stellungnahme antwortete Irland am 27. Juni 2016. Es führte insbesondere das kurz zuvor verabschiedete „SAC Designation and Management work programme [(Arbeitsprogramm für die Ausweisung und Bewirtschaftung von besonderen Schutzgebieten)]“ zum Abschluss der Ausweisung von besonderen Schutzgebieten und gebietsspezifischer Erhaltungsziele sowie der Entwicklung von Erhaltungsmaßnahmen auf Gebietsebene an.

[14] Entscheidung 2004/813/EG der Kommission vom 7. Dezember 2004 gemäß der [Habitatrichtlinie] zur Verabschiedung der Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der atlantischen biogeografischen Region (ABl. 2004, L 387, S. 1). Die Sechsjahresfrist für die Ausweisung dieser Gebiete als besondere Schutzgebiete nach Art. 4 Abs. 4 der Habitatrichtlinie ist somit am 7. Dezember 2010 abgelaufen.

[15] Entscheidung 2008/23/EG der Kommission vom 12. November 2007 gemäß der [Habitatrichtlinie] zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der atlantischen biogeografischen Region (ABl. 2008, L 12, S. 1) und Entscheidung 2009/96/EG der Kommission vom 12. Dezember 2008 gemäß der [Habitatrichtlinie] zur Verabschiedung einer zweiten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der atlantischen biogeografischen Region (ABl. 2009, L 43, S. 466). Ausgehend von der letztgenannten Entscheidung ist die Sechsjahresfrist nach Art. 4 Abs. 4 der Habitatrichtlinie für die weiteren Gebiete am 12. Dezember 2014 abgelaufen.

[16] In dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme vertrat die Kommission die Ansicht, dass Irland es unterlassen habe, 401 Gebiete als besondere Schutzgebiete auszuweisen, gebietsspezifische detaillierte Erhaltungsziele für 335 Gebiete festzulegen und die nötigen Erhaltungsmaßnahmen für jedes der 423 betreffenden Gebiete festzulegen.

17. Die Kommission richtete am 9. November 2018 eine weitere, mit Gründen versehene Stellungnahme an Irland, die eine eingehendere Analyse der von diesem Mitgliedstaat vorgelegten Erhaltungsmaßnahmen enthielt [17]. Mit dieser Stellungnahme wurde Irland aufgefordert, die gerügten Verstöße bis zum 9. Januar 2019 abzustellen.

18. Auf die weitere, mit Gründen versehene Stellungnahme antwortete Irland am 11. Januar 2019. Dieser Mitgliedstaat verwies insbesondere auf seine Fortschritte und einen Zeitplan für den Abschluss der Ausweisung von besonderen Schutzgebieten und die Festlegung gebietsspezifischer Erhaltungsziele bis Ende 2020 sowie für die Ermittlung und Umsetzung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen für alle Gebiete bis 2021. Sodann übermittelte Irland der Kommission am 26. April 2019, 2. Mai 2019, 11. Oktober 2019, 12. Dezember 2019, 14. Januar 2020 und 14. April 2020 sechs Aktualisierungen zur Ausweisung von Gebieten als besondere Schutzgebiete, zur Veröffentlichung gebietsspezifischer Erhaltungsziele und zu Entwicklungen hinsichtlich gebietsspezifischer Erhaltungsmaßnahmen.

19. Nachdem Irland nach Ansicht der Kommission bis zum 9. Januar 2019 seinen Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie immer noch nicht nachgekommen war, hat die Kommission mit ihrer am 16. Juli 2021 eingereichten Klageschrift die vorliegende Klage nach Art. 258 AEUV beim Gerichtshof erhoben.

20. Mit ihren ersten beiden Rügen beantragt die Kommission, festzustellen, dass Irland gegen Art. 4 Abs. 4 der Habitatrichtlinie dadurch verstoßen habe, dass es zum einen eine Reihe von Gebieten in seinem Hoheitsgebiet nicht als besondere Schutzgebiete ausgewiesen habe (217 der 423 Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung) und zum anderen für bestimmte Gebiete (140 der 423 Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung) keine detaillierten gebietsspezifischen Erhaltungsziele festgelegt habe.

21. Mit ihrer dritten Rüge beantragt die Kommission, festzustellen, dass Irland gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie dadurch verstoßen habe, dass es für keines der 423 Gebiete, die in den einschlägigen Kommissionsentscheidungen als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgeführt seien, die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festgelegt habe.

22. In seiner am 15. Oktober 2021 eingereichten Klagebeantwortung beantragt Irland, unterstützt von der Bundesrepublik Deutschland [18], die vorliegende Klage in vollem Umfang als unbegründet abzuweisen.

23. Die Kommission und Irland haben ferner am 29. November 2021 bzw. 20. Januar 2022 eine Erwiderung bzw. eine Gegenerwiderung eingereicht.

24. In der mündlichen Verhandlung vom 9. November 2022 haben die Kommission und Irland mündliche Ausführungen gemacht.

[17] In dieser weiteren, mit Gründen versehenen Stellungnahme vertrat die Kommission die Ansicht, dass Irland seinen Verpflichtungen für eine große Zahl von Gebieten immer noch nicht nachgekommen sei. Irland habe es unterlassen, 255 Gebiete als besondere Schutzgebiete auszuweisen, gebietsspezifische detaillierte Erhaltungsziele für 198 Gebiete festzulegen und die nötigen Erhaltungsmaßnahmen für jedes der 423 betreffenden Gebiete festzulegen.

[18] Mit Entscheidung vom 6. Dezember 2021 hat der Präsident des Gerichtshofs die Bundesrepublik Deutschland in der vorliegenden Rechtssache als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge Irlands zugelassen.

III. Habitatrichtlinie und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach deren Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1

A. Natura 2000 und die atlantische biogeografische Region

25. Die im Rahmen der Habitatrichtlinie [19] eingerichteten besonderen Schutzgebiete bilden zusammen mit den im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie [20] eingerichteten besonderen Schutzgebieten einen Teil von Natura 2000, einem kohärenten europäischen ökologischen Netz, das auf das langfristige Überleben der wertvollsten und am stärksten bedrohten Lebensräume und Arten in der Europäischen Union ausgerichtet ist.

26. Natura 2000 ist das größte koordinierte Netz von Naturschutzgebieten der Welt [21]. Jüngsten Berichten zufolge umfasst es fast ein Fünftel der Landfläche der Europäischen Union und etwa 10 % ihrer Meere, insgesamt fast 28 000 Gebiete in allen 27 Mitgliedstaaten [22].

27. Natura 2000 ist in fünf biogeografische Meeresregionen und neun biogeografische Landregionen unterteilt, zu denen auch die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende atlantische Region gehört. Diese Region umfasst acht (früher neun) Mitgliedstaaten ganz oder teilweise (nämlich das gesamte Hoheitsgebiet Irlands, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs sowie Teile Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Spaniens, Frankreichs und Portugals). Es umfasst mehr als die Hälfte der Küstenlinie der Europäischen Union und zwei der produktivsten Meere der Welt, die Nordsee und den (Nordost-)Atlantik. Mit über 100 Millionen Einwohnern (fast ein Viertel der EU-Bevölkerung) ist es außerdem eines der am dichtesten besiedelten Gebiete der Europäischen Union [23].

28. Für die vorliegende Rechtssache von Bedeutung ist, dass die atlantische biogeografische Region im Hoheitsgebiet Irlands eine Reihe von prioritären [24] Lebensraumtypen und Arten umfasst, die vom Verschwinden bedroht sind. So handelt es sich beispielsweise bei Flächenmooren [25] um eine bestimmte Art von Feuchtgebieten, die aus weichem, schwammigem Boden bestehen, der hauptsächlich aus teilweise verrottetem Pflanzenmaterial, dem sogenannten Torf, gebildet wird und sich im Laufe der Jahrtausende in Gebieten mit kühlem und feuchtem Klima langsam aufgebaut hat. Sie sind u. a. für den Klimawandel äußerst wichtig, da sie Millionen von Tonnen Kohlenstoff speichern (Torf bildende Pflanzen wie Torfmoos und Seggen entziehen der Atmosphäre Kohlenstoff) [26]. Lagunen des Küstenraums [27] sind Teile des Küstenstreifens, wo das Meer auf Land trifft; sie sind für die Gesamtproduktivität der

[19] Vgl. Erwägungsgründe 6 und 7 sowie Art. 3 Abs. 1 der Habitatrichtlinie.

[20] Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2010, L 20, S. 7), mit der die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 1979, L 103, S. 1) aufgehoben wurde (im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie).

[21] Vgl. z. B. die Straßburger Erklärung der Europäischen Union vom 25. Februar 2022, Nr. 5; Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: „Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)“ ([Fitness-Check der Naturschutzrichtlinien der EU [Vogelschutz- und FFH-Richtlinie]), SWD(2016) 472 final, Brüssel, 16. Dezember 2016, S. 24.

[22] Vgl. z. B. den in Fn. 11 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Bericht der EUA, S. 6.

[23] Vgl. z. B. Kommission, „Natura 2000 in the Atlantic Region“ (Natura 2000 in der atlantischen Region), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009, abrufbar unter https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[24] Vgl. Erwägungsgründe 5 und 11 sowie Art. 1 Buchst. d und h der Habitatrichtlinie.

[25] Vgl. Anhang I der Habitatrichtlinie, „Hoch- und Niedermoore“, dritte Position unter „Saure Moore mit Sphagnum“.

[26] Vgl. z. B. Blanket Bog Restoration in Ireland (Wiederherstellung von Flächenmooren), abrufbar unter: https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

[27] Vgl. Anhang I der Habitatrichtlinie, „Lebensräume in Küstenbereichen und halophytische Vegetation“, fünfte Position unter „Meeresgewässer und Gezeitenzonen“.

Küstengewässer wichtige Ökosysteme, da sie Grundlage für eine Vielzahl von Lebensräumen sind [28]. Auch die Flussperlmuschel *(Margaritifera margaritifera)* [29], deren Bestände rapide zurückgehen (sie gehört offenbar zu den 365 am stärksten gefährdeten Arten der Welt), ist eine erstaunliche Art, die über 200 Jahre alt werden kann und eine wichtige Rolle für Ökosysteme spielt, indem sie das Wasser filtert und so dessen Qualität verbessert [30].

B. Systematik der Habitatrichtlinie

29. Nach Art. 3 Abs. 2 der Habitatrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Verhältnis der in ihrem Hoheitsgebiet vorhandenen relevanten Lebensraumtypen und Arten zur Errichtung von Natura 2000 beizutragen. Sie haben hierzu nach Art. 4 dieser Richtlinie Gebiete als besondere Schutzgebiete auszuweisen und nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie Maßnahmen zur Erhaltung dieser Lebensraumtypen und Arten zu erlassen.

30. Die wichtigste Bestimmung und Sinn und Zweck der Habitatrichtlinie ist meines Erachtens ihr Art. 6 Abs. 1, der die Mitgliedstaaten im Wesentlichen dazu verpflichtet, aktive Erhaltungsmaßnahmen zu erlassen, um die Lebensräume und die darin lebenden Arten zu erhalten.

31. Diese Erhaltungsmaßnahmen erfüllen die Anforderungen der Habitatrichtlinie nur dann, wenn sie in die durch diese Richtlinie vorgegebene Systematik integriert sind. Nur wenn die Maßnahmen sich in diese Struktur einfügen, kann davon ausgegangen werden, dass ein Mitgliedstaat seine zentralen Verpflichtungen aus dieser Richtlinie erfüllt hat.

32. Die relevanten Gesichtspunkte der Systematik der Habitatrichtlinie sind daher kurz zu erläutern.

33. Nach Art. 4 der Habitatrichtlinie vollzieht sich das Verfahren zur Ausweisung von Gebieten als besondere Schutzgebiete in drei Stufen [31] (oder, je nach ihrer Untergliederung, vier [32]).

34. Erstens legt nach Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie jeder Mitgliedstaat eine Liste von Gebieten vor, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen und einheimischen Arten aufgeführt sind; diese Liste wird dann der Kommission zugeleitet.

35. Zweitens erstellt die Kommission nach Art. 4 Abs. 2 der Habitatrichtlinie jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten aus den Listen der Mitgliedstaaten den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. Auf der Grundlage dieses Listenentwurfs erlässt die Kommission durch verbindliche Entscheidung die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. Die Entscheidungen, durch die die 423 Gebiete von

[28] Vgl. z. B. „Coastal Lagoon“, ScienceDirect, abrufbar unter: https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

[29] Vgl. Anhang II der Habitatrichtlinie, „a) Tiere“, „Wirbellose Tiere“, „Mollusca“, dort zweite Position unter „Bivalvia“.

[30] Vgl. z. B. Dilly, L., „Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel“, Alerce Environmental Blog, 16. November 2020, abrufbar unter: https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel, sowie Ireland National Parks and Wildlife Service, „The Freshwater Pearl Mussel“, abrufbar unter https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

[31] Vgl. z. B. Urteile vom 6. April 2000, Kommission/Frankreich (C-256/98, EU:C:2000:192, Rn. 7), vom 12. Juni 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, Rn. 37), und vom 17. Dezember 2020, Kommission/Griechenland (C-849/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:1047, Rn. 43).

[32] Vgl. z. B. Urteile vom 11. September 2001, Kommission/Irland (C-67/99, EU:C:2001:432, Rn. 5), vom 18. Oktober 2018, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-669/16, EU:C:2018:844, Rn. 5 und 60), und vom 5. September 2019, Kommission/Portugal (Ausweisung und Schutz von besonderen Schutzgebieten) (C-290/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:669, Rn. 34).

gemeinschaftlicher Bedeutung im irischen Hoheitsgebiet in die Liste aufgenommen wurden, wurden, wie oben erläutert (siehe Nr. 12 der vorliegenden Schlussanträge), in den Jahren 2004, 2007 bzw. 2008 erlassen.

36. Nach Art. 4 Abs. 4 der Habitatrichtlinie [33] schließlich weist der betreffende Mitgliedstaat ein Gebiet, das als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnet worden ist, als besonderes Schutzgebiet aus. Art. 4 Abs. 4 der Habitatrichtlinie lautet wie folgt:

„Ist ein Gebiet aufgrund des in Absatz 2 genannten Verfahrens als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnet worden, so weist der betreffende Mitgliedstaat dieses Gebiet so schnell wie möglich – spätestens aber binnen sechs Jahren – als besonderes Schutzgebiet aus und legt dabei die Prioritäten nach Maßgabe der Wichtigkeit dieser Gebiete für die Wahrung oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes eines natürlichen Lebensraumtyps des Anhangs I oder einer Art des Anhangs II und für die Kohärenz des Netzes Natura 2000 sowie danach fest, inwieweit diese Gebiete von Schädigung oder Zerstörung bedroht sind."

37. Mit anderen Worten muss nach Art. 4 Abs. 4 der Habitatrichtlinie jedes Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung von dem betreffenden Mitgliedstaat als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen werden [34]. Ferner muss diese Ausweisung innerhalb von sechs Jahren nach Erlass der verbindlichen Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung erfolgen. Diese Frist lief für die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung 2010 bzw. 2014 ab (siehe Fn. 14 und 15 der vorliegenden Schlussanträge).

38. Auch wenn die Mitgliedstaaten die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung in besondere Schutzgebiete überführen müssen, hat die Einstufung eines Gebiets als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung durch die Kommission bereits unmittelbare Rechtsfolgen. Nach Art. 4 Abs. 5 der Habitatrichtlinie unterliegt ein Gebiet mit seiner Aufnahme in die von der Kommission erlassene Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung den Verpflichtungen nach Art. 6 Abs. 2 bis 4 der Richtlinie. Diese letztgenannten Bestimmungen sollen einer künftigen Schädigung des Gebiets vorbeugen oder, in Ausnahmefällen, wenn ein Schaden hinzunehmen ist, diesen Schaden auf ein Mindestmaß verringern [35].

39. Die zentrale Regelung von Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie gilt jedoch erst mit der Ausweisung eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung als besonderes Schutzgebiet [36].

40. Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie bestimmt:

„Für die besonderen Schutzgebiete legen die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der

[33] Vgl. hierzu auch Art. 1 Abs. l der Habitatrichtlinie, in dem neben dem sechsten Erwägungsgrund dieser Richtlinie die Definition eines besonderen Schutzgebiets enthalten ist.

[34] Vgl. z. B. Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 207).

[35] Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Sweetman u. a. (C-258/11, EU:C:2012:743, Nrn. 43 bis 45) und Schlussanträge des Generalanwalts Tanchev in der Rechtssache Grace und Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, Nr. 50). Vgl. z. B. auch Kommission, „Natura-2000-Gebietsmanagement: Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitatrichtlinie 92/43/EWG", 2019, abrufbar auf der in Fn. 23 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Website der Kommission, S. 7 und 8.

[36] Nach dem Vermerk der Kommission über die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen für Natura-2000-Gebiete vom 18. September 2013, abrufbar auf der in Fn. 23 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Website der Kommission, S. 3, gilt Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie mit der Ausweisung eines Gebiets als besonderes Schutzgebiet nach Art. 4 Abs. 4 dieser Richtlinie.

natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen."

41. Wie aus dem Wortlaut dieser Bestimmung eindeutig hervorgeht, müssen die Erhaltungsmaßnahmen den ökologischen Erfordernissen der Lebensraumtypen und Arten entsprechen, die in dem betreffenden besonderen Schutzgebiet vorkommen. Dies bedeutet, dass die Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets nicht nur erfordert, dass durch einen verbindlichen Rechtsakt seine geografischen Grenzen festgelegt [37], sondern auch die Gründe für seine Existenz dargelegt werden, oder mit anderen Worten, die Ziele, die mit einer solchen Ausweisung erreicht werden sollen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Festlegung von Erhaltungszielen ein verpflichtender und notwendiger Schritt bei der Ausweisung von besonderen Schutzgebieten und der Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen [38].

42. Die Durchführung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie ist verpflichtend. Mit anderen Worten verfügen die Mitgliedstaaten zwar über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Entscheidung, welches die geeignetsten einzusetzenden Mittel sind [39], sie können sich jedoch nicht dafür entscheiden, auf die Ergreifung geeigneter und wirksamer Maßnahmen in dem Sinne, dass die Ziele des besonderen Schutzgebiets damit erreicht werden können, zu verzichten.

43. Auch wenn in Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie keine Frist vorgegeben ist, müssen die Erhaltungsmaßnahmen angesichts dessen, dass sie in die besonderen Schutzgebiete integriert sein müssen, die ihrerseits innerhalb von sechs Jahren nach Erlass der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung durch die Kommission ausgewiesen werden müssen, ebenfalls innerhalb dieser Frist erlassen werden.

44. Hieraus ergeben sich meines Erachtens zwei Folgen. Zum einen können die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie nicht erfüllen, wenn sie das Gebiet nicht als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen haben [40], und zum anderen müssen die Mitgliedstaaten sich bei der Ausweisung von besonderen Schutzgebieten über die in jedem einzelnen besonderen Schutzgebiet zu erreichenden Erhaltungsziele im Klaren sein. Andernfalls lässt sich nicht feststellen, ob die Erhaltungsmaßnahmen den ökologischen Anforderungen des jeweiligen Lebensraumtyps und der jeweiligen Art entsprechen.

45. Daher stehen die jeweiligen Feststellungen eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 4 bzw. gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie zwangsläufig miteinander im Zusammenhang. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Kommission in der Regel ein Vertragsverletzungsverfahren wegen des gleichzeitigen Verstoßes gegen diese beiden Bestimmungen einleitet.

46. Mit anderen Worten folgt aus der Struktur der Gestaltung der Habitatrichtlinie, dass ein Mitgliedstaat immer dann, wenn er innerhalb der Frist von sechs Jahren nach Erlass der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung kein besonderes Schutzgebiet ausgewiesen hat,

37 Vgl. entsprechend Urteile vom 27. Februar 2003, Kommission/Belgien (C-415/01, EU:C:2003:118, Rn. 22), und vom 14. Oktober 2010, Kommission/Österreich (C-535/07, EU:C:2010:602, Rn. 64), wo der Gerichtshof entschieden hat, dass die Abgrenzung eines besonderen Schutzgebiets nach der Vogelschutzrichtlinie zwingend unbestreitbare Verbindlichkeit aufweisen muss.

38 Vgl. Urteil vom 17. Dezember 2020, Kommission/Griechenland (C-849/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:1047, Rn. 52).

39 Vgl. Urteil vom 10. Mai 2007, Kommission/Österreich (C-508/04, EU:C:2007:274, insbesondere Rn. 75, 76, 87 und 89).

40 Vgl. hierzu Urteile vom 5. September 2019, Kommission/Portugal (Ausweisung und Schutz von besonderen Schutzgebieten) (C-290/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:669, Rn. 52), und vom 17. Dezember 2020, Kommission/Griechenland (C-849/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:1047, Rn. 76). In diesen Urteilen stellte der Gerichtshof fest, dass im Rahmen eines ausgewiesenen besonderen Schutzgebiets Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie ergriffen werden müssen.

gleichzeitig gegen Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie verstößt. Denn Erhaltungsmaßnahmen sind nur dann ordnungsgemäß festgelegt, wenn sie Bestandteil der durch die Habitatrichtlinie vorgegebenen Systematik sind.

47. Eine der sich aus der Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets ergebenden Folgen ist, dass die nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie nötigen Erhaltungsmaßnahmen festgelegt und durchgeführt werden [41].

48. Nach Ansicht der Kommission ist es möglich, einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 der Habitatrichtlinie unabhängig von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie geltend zu machen, wenn der Mitgliedstaat keine förmlichen Maßnahmen zur Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets getroffen hat. Meines Erachtens kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass ein Mitgliedstaat ein besonderes Schutzgebiet in inhaltlicher Hinsicht ordnungsgemäß ausgewiesen hat, wenn er seine Erhaltungsziele und die Erhaltungsmaßnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden können, nicht festgelegt hat. Demnach bleibt auch richtig, dass der Mitgliedstaat dadurch, dass er die nötigen Erhaltungsmaßnahmen nicht ergreift, nicht nur gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie, sondern im inhaltlichen Sinne auch gegen Art. 4 Abs. 4 dieser Richtlinie verstößt.

49. Eine andere, aber ebenso wichtige Frage ist, was eine nötige Erhaltungsmaßnahme im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie darstellt. Folgt man dem inhaltlichen Ansatz, von dem in den vorliegenden Schlussanträgen von Anfang an ausgegangen wird (siehe Nr. 8 der vorliegenden Schlussanträge), kann dies nur eine Maßnahme sein, die nach derzeitigem wissenschaftlichen Kenntnisstand geeignet ist, das mit dem Erhaltungsziel eines bestimmten besonderen Schutzgebiets angestrebte Ergebnis hervorzubringen. Hat ein besonderes Schutzgebiet mehrere Erhaltungsziele, weil es sowohl bestimmte Lebensräume als auch mehrere dort vorkommende Tier- und Pflanzenarten betrifft, müssen die Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie alle diese Ziele abdecken. Dieser Ansatz wurde durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt, wonach Erhaltungsmaßnahmen durch vollständige, klare und genaue Maßnahmen wirksam durchgeführt werden müssen [42].

50. Im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens hat der Gerichtshof auf der Grundlage der ihm von der Kommission vorgelegten Nachweise, die der betreffende Mitgliedstaat anerkennen oder bestreiten kann, zu entscheiden, ob die fraglichen Erhaltungsmaßnahmen diesen Anforderungen genügen. Insoweit muss meines Erachtens weder von der Kommission nachgewiesen noch vom Gerichtshof darauf erkannt werden, dass Erhaltungsmaßnahmen für jedes einzelne besondere Schutzgebiet im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats unzulänglich sind. Ausreichend ist, ein Muster der Unzulänglichkeit dieser Maßnahmen nachzuweisen. An dieser Stelle wird die Rüge eines generellen und fortgesetzten Verstoßes bedeutsam (siehe Nrn. 90 bis 112 der vorliegenden Schlussanträge).

51. Dies wirft wiederum die Frage auf, welche Nachweise zu erbringen sind und welche Rolle jeweils die Kommission, der betreffende Mitgliedstaat und der Gerichtshof bei der Prüfung der Einhaltung von Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie spielen. Der Gerichtshof hat insoweit bereits anerkannt, dass die Kommission über keine eigenen Ermittlungsbefugnisse verfügt, sondern auf

[41] Vgl. z. B. Urteile vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 213), und vom 22. Juni 2022, Kommission/Slowakei (Schutz des Auerhahns) (C-661/20, EU:C:2022:496, Rn. 128).

[42] Vgl. Urteile vom 5. September 2019, Kommission/Portugal (Ausweisung und Schutz von besonderen Schutzgebieten) (C-290/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:669, Rn. 53), und vom 17. Dezember 2020, Kommission/Griechenland (C-849/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:1047, Rn. 77).

die Angaben des Mitgliedstaats angewiesen ist[43]. Diese Angaben könnten im Rahmen der Überwachung und Berichterstattung nach den Art. 11 und 17 dieser Richtlinie oder auf Anfragen der Kommission erteilt werden. In jedem Fall sollte die Kommission aufgrund der ihr übermittelten Informationen in der Lage sein, ohne Weiteres zu überprüfen, ob es Erhaltungsmaßnahmen gibt und ob diese mit allen relevanten Erhaltungszielen für jeden Lebensraum und jede Art in Zusammenhang stehen[44]. Da diese Informationen sich in den Händen des betreffenden Mitgliedstaats befinden, ist dieser Mitgliedstaat auch in der Lage, darzulegen, dass und in welchem Umfang es Erhaltungsmaßnahmen gibt und inwieweit sie zu den Erhaltungszielen für jedes Gebiet in Bezug stehen. Es dürfte daher möglich sein, von dem betreffenden Mitgliedstaat zu verlangen, dass er die für jeden Lebensraum und jede Art getroffenen Erhaltungsmaßnahmen benennt, und dass nicht die Kommission nachweisen muss, dass keine der von diesem Mitgliedstaat getroffenen Erhaltungsmaßnahmen die betreffende Art und den betreffenden Lebensraum beträfen, was übermäßig aufwändig wäre. Zugleich bliebe es Sache der Kommission, nachzuweisen, dass die von dem Mitgliedstaat vorgelegten Erhaltungsmaßnahmen zum Schutz einer Art oder eines Lebensraums zur Erfüllung dieser Aufgabe nicht ausreichen. Ebenso sollte der Gerichtshof in der Lage sein, anhand der ihm von den jeweiligen Beteiligten vorgelegten Informationen festzustellen, ob die Erhaltungsmaßnahmen mit Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie im Einklang stehen, ohne dass er „umfangreiche Detektivarbeit leisten“[45] muss.

52. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass ein Mitgliedstaat durch einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 oder Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie nicht nur seinen eigenen Naturschutzgebieten schadet, sondern auch den Bemühungen auf der Unionsebene zur Förderung der Erhaltung und der biologischen Vielfalt durch Natura 2000. Wie vom Gerichtshof anerkannt, geht aus den Erwägungsgründen 4 und 11 der Habitatrichtlinie hervor, dass die bedrohten Lebensräume und Arten Teil des Naturerbes der Europäischen Union sind und dass die Bedrohung, der sie ausgesetzt sind, oft grenzübergreifend ist, weshalb der Erlass von erhaltenden Maßnahmen eine gemeinsame Verantwortung aller Mitgliedstaaten bildet[46].

53. Die Habitatrichtlinie, die beispielsweise als „mächtiges Instrument des Naturschutzes“[47] und „einer der hervorragendsten Umweltrechtsakte der EU“[48] gepriesen wird, droht zu scheitern, wenn die Mitgliedstaaten nicht für jedes, für die Teilnahme an Natura 2000 ausgewählte Gebiet die nötigen Erhaltungsmaßnahmen zur Verwirklichung der Erhaltungsziele festlegen.

54. Vor diesem Hintergrund komme ich jetzt zu der von der Kommission in der vorliegenden Rechtssache erhobenen dritten Rüge.

[43] Vgl. z. B. Urteile vom 26. April 2005, Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, Rn. 43), vom 26. April 2007, Kommission/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, Rn. 28), und vom 2. Mai 2019, Kommission/Kroatien (Mülldeponie Biljane Donje) (C-250/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:343, Rn. 35).

[44] Vgl. insoweit Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache Kommission/Belgien (C-324/01, EU:C:2002:489, Nr. 14), in denen der Generalanwalt darauf verwies, dass die Kommission eine zentrale Aufgabe im Hinblick auf die Habitatrichtlinie erfülle, da sie das einzige Organ sei, das das Netz Natura 2000 koordinieren und seine Kohärenz gewährleisten könne, z. B. in Bezug auf die Beurteilung des Erhaltungszustands eines Lebensraums oder einer Art im Verhältnis zum gesamten Unionsgebiet.

[45] Vgl. hierzu Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Kommission/Österreich (C-535/07, EU:C:2010:85, Nr. 79), in denen die Generalanwältin ausführte: „Letztendlich finde ich es nicht richtig, dass der Gerichtshof in Vertragsverletzungsverfahren umfassende Detektivarbeit leisten soll, um die Schwächen der Argumente der Kommission wettzumachen.“

[46] Vgl. z. B. Urteile vom 20. Oktober 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-6/04, EU:C:2005:626, Rn. 25), und vom 17. Dezember 2020, Kommission/Griechenland (C-849/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:1047, Rn. 78).

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

[48] Born, C.-H., Cliquet, A., und Schoukens, H., „Outlook“, in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, angeführt in Fn. 47 der vorliegenden Schlussanträge, S. 499, auf S. 499.

IV. Dritte Rüge: Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie

55. Mit ihrer dritten Rüge macht die Kommission geltend, dass Irland gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie verstoßen habe, weil es für keines der 423 betreffenden Gebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festgelegt habe.

56. Die Kommission trägt im Wesentlichen vier Arten von Rügen vor. Erstens gebe es für einige Gebiete überhaupt keine Erhaltungsmaßnahmen (230 der 423 Gebiete). Zweitens gebe es für einige Gebiete unvollständige Erhaltungsmaßnahmen, weil sie sich nur auf eine Teilgruppe der in diesen Gebieten signifikant vorkommenden relevanten Lebensraumtypen oder Arten bezögen (149 der verbleibenden 193 Gebiete). Drittens gebe es für einige Gebiete Erhaltungsmaßnahmen, die nicht auf gebietsspezifischen und klar definierten Erhaltungszielen beruhten (übrige 44 Gebiete). Viertens seien für viele Gebiete die bestehenden Erhaltungsmaßnahmen nicht wirksam, weil sie nicht hinreichend genau seien und nicht alle wesentlichen Belastungen und Bedrohungen berücksichtigten. Die Kommission macht außerdem geltend, dass es sich bei der letztgenannten Art um einen Verstoß genereller und fortgesetzter Natur handele.

57. Auf jede der vier Arten von Rügen werde ich im Folgenden gesondert eingehen.

58. Vor Eintritt in diese Prüfung ist klarzustellen, dass die Kommission meines Erachtens nicht daran gehindert ist, eine gesonderte Rüge nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie zu erheben, wenn für dasselbe Gebiet auch eine Rüge nach Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie erhoben worden ist (z. B. wegen der nicht erfolgten förmlichen Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets oder des Fehlens spezifischer, mit konkreten besonderen Schutzgebieten verbundener Erhaltungsziele) [49].

59. In der vorliegenden Rechtssache wird von der Kommission ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie für alle 423 betreffenden Gebiete gerügt, wobei für einige dieser Gebiete auch ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 dieser Richtlinie geltend gemacht wird.

60. Wie bereits dargelegt (siehe Nrn. 44 bis 48 der vorliegenden Schlussanträge), bedeutet die Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie automatisch auch einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie im inhaltlichen Sinne, da von der ordnungsgemäßen Einrichtung eines besonderen Schutzgebiets nicht ausgegangen werden kann, ohne dass nötige Erhaltungsmaßnahmen festgelegt und umgesetzt worden sind. Umgekehrt bedeutet die Feststellung, dass ein Mitgliedstaat unter Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 der Habitatrichtlinie ein besonderes Schutzgebiet nicht förmlich ausgewiesen oder seine Erhaltungsziele nicht festgelegt hat, gleichzeitig einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie, da Erhaltungsmaßnahmen nur dann im Einklang mit der Habitatrichtlinie erlassen werden können, wenn sie mit einem spezifischen besonderen Schutzgebiet und seinen Erhaltungszielen im Zusammenhang stehen.

61. In Anbetracht der Verflechtung dieser beiden Bestimmungen kann die Kommission daher, auch wenn die Rügen einer Vertragsverletzung getrennt beurteilt werden können, nicht umhin, eine Vertragsverletzungsklage in Bezug auf beide Bestimmungen zu erheben.

[49] Vgl. entsprechend Urteil vom 2. August 1993, Kommission/Spanien (C-355/90, EU:C:1993:331, Rn. 20 bis 22), zur Vogelschutzrichtlinie, wo der Gerichtshof das Vorbringen Spaniens zurückwies, dass einem Mitgliedstaat nicht vorgeworfen werden kann, gleichzeitig gegen die Vorschriften über die Ausweisung eines Gebiets als besonderes Schutzgebiet und gegen die Vorschriften über die Schutzmaßnahmen für ein solches Gebiet verstoßen zu haben, und dies damit begründete, dass die in dieser Richtlinie genannten Schutzziele nicht erreicht werden können, wenn die Mitgliedstaaten die Verpflichtungen zur Festlegung von Maßnahmen nur dann zu beachten hätten, wenn zuvor ein besonderes Schutzgebiet ausgewiesen worden wäre. Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts van Gerven in der Rechtssache Kommission/Spanien (C-355/90, nicht veröffentlicht, EU:C:1993:229, Nr. 22).

A. Rüge des Nichterlasses von Erhaltungsmaßnahmen für bestimmte Gebiete durch Irland

62. Die Kommission rügt, dass es nach den von Irland im Vorverfahren gemachten Angaben 230 Gebiete gebe, für die es überhaupt keine Erhaltungsmaßnahmen gebe.

63. Zu dieser Rüge führt Irland aus, dass es im irischen Recht eine Liste der „notifiable actions [(genehmigungspflichtige Handlungen)]“ und eine Liste der „activities requiring consent [(genehmigungspflichtige Tätigkeiten)]“ gebe, in der Tätigkeiten aufgeführt seien, für die eine Genehmigung des zuständigen Ministers erforderlich sei, bevor sie in einem bestimmten Gebiet durchgeführt werden könnten. Sowohl bei den genehmigungspflichtigen Handlungen als auch bei den genehmigungspflichtigen Tätigkeiten handele es sich um gebietsspezifische Erhaltungsmaßnahmen, durch deren Anwendung Schäden für relevante Arten und Lebensräume für jedes Gebiet verhindert würden. Somit gebe es von den 423 betreffenden Gebieten kein einziges, für das es keine gebietsspezifischen Erhaltungsmaßnahmen gebe, da für jedes Gebiet eine Liste der genehmigungspflichtigen Handlungen oder eine Liste der genehmigungspflichtigen Tätigkeiten vorliege.

64. Wie von der Kommission vorgetragen, darf die Verpflichtung zum Erlass der nötigen Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie jedoch nicht mit dem Erlass von Maßnahmen mit dem Ziel der Verhinderung einer Verschlechterung der Gebiete verwechselt oder hierauf beschränkt werden. Derartige Maßnahmen sind auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie unmittelbar nach Veröffentlichung der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung zu erlassen (siehe Nr. 38 der vorliegenden Schlussanträge). Dagegen sind die in Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie geforderten Erhaltungsmaßnahmen positive, proaktive Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands des Gebiets [50].

65. Nach den von Irland vorgelegten Informationen über die Listen der genehmigungspflichtigen Handlungen und genehmigungspflichtigen Tätigkeiten, die für jedes Gebiet gelten, sind diese in vielerlei Hinsicht allgemeiner Natur (viele sind für verschiedene Gebiete gleich, z. B. „Landgewinnung, einschließlich Auffüllung“ und „Sprengungen, Bohrungen, Ausbaggerungen oder sonstige Entnahme oder Auflockerung von Versteinerungen, Gestein, Mineralien, Schlamm, Sand, Kies oder sonstigen Sedimenten“) und enthalten keine Einzelheiten zu ihrer wirksamen Durchführung oder dazu, inwieweit sie mit den ökologischen Erfordernissen jedes einzelnen Gebiets im Zusammenhang stehen.

66. Darüber hinaus legt Irland eine Liste von 79 Gebieten vor, für die es seiner Ansicht nach umfassende und vollständige Erhaltungsmaßnahmen gebe. Es beruft sich ferner auf zehn horizontale Programme, mit denen Erhaltungsmaßnahmen für Lebensraumtypen und Arten, nicht aber für einzelne Gebiete umgesetzt würden. Dieselben Argumente führt es auch im Hinblick auf die Rüge an, dass Irland für bestimmte Gebiete unvollständige Erhaltungsmaßnahmen erlassen habe (siehe Nrn. 72 und 76 der vorliegenden Schlussanträge).

67. Ohne an dieser Stelle in eine Prüfung eintreten zu müssen, ob die Erhaltungsmaßnahmen für diese 79 Gebiete tatsächlich umfassend und vollständig sind, wird durch dieses Vorbringen jedoch die Behauptung nicht widerlegt, dass es Gebiete gebe, in denen keine Erhaltungsmaßnahmen

[50] Diese Ansicht wurde auch in den Schlussanträgen der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Sweetman u. a. (C-258/11, EU:C:2012:743, Nr. 42) vertreten, in denen die Generalanwältin feststellte, dass durch Erhaltungsmaßnahmen im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie „im Wesentlichen sichergestellt werden [soll], dass mehr oder weniger regelmäßig positive Maßnahmen ergriffen werden, um den Erhaltungszustand des fraglichen Gebiets zu wahren und/oder wiederherzustellen“.

gelten (nach Angaben der Kommission soll es 230 solcher Gebiete geben). Dies gilt gleichermaßen für die von Irland angeführten zehn horizontalen Programme. Ohne zusätzliche Informationen kann allein aus der Existenz dieser Programme schwerlich der Schluss gezogen werden, dass es keine Gebiete ohne jegliche Maßnahmen gebe.

68. Meines Erachtens hat Irland daher die Rüge der Kommission, dass es in einer Reihe von Gebieten keine Erhaltungsmaßnahmen gebe, nicht widerlegt.

B. Rüge des Erlasses unvollständiger Erhaltungsmaßnahmen für bestimmte Gebiete durch Irland

69. Die Kommission rügt, dass es nach den von Irland im Vorverfahren gemachten Angaben 149 Gebiete gebe, für die es Erhaltungsmaßnahmen gebe, die unvollständig seien, weil sie lediglich eine Teilgruppe der relevanten Lebensräume und Arten abdecke, für die das Gebiet ausgewiesen worden sei.

70. Die Kommission stützt diese Rüge auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach die Durchführung von Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie durch vollständige Maßnahmen erfolgen muss.

71. In dieser Rechtsprechung[51] hat der Gerichtshof hervorgehoben, dass die betreffenden Erhaltungsmaßnahmen unvollständig waren, da sie keine Maßnahmen enthielten, die systematisch in Abstimmung auf die ökologischen Erfordernisse jedes Lebensraumtyps und jeder in den einzelnen besonderen Schutzgebieten vorkommenden Art festgelegt worden waren.

72. Irland entgegnet, dass es derzeit zehn horizontale Programme in verschiedenen besonderen Schutzgebieten durchführe, mit denen, wie bereits erwähnt, Erhaltungsmaßnahmen auf lebensraum- oder artenbezogener Basis, nicht aber in Bezug auf einzelne Gebiete umgesetzt würden.

73. Die Bundesrepublik Deutschland trägt hierzu ergänzend vor, dass Erhaltungsmaßnahmen zu ihrer Vollständigkeit und Genauigkeit nicht zwingend individuell „Art für Art“ und „Lebensraumtyp für Lebensraumtyp“ festgelegt werden müssten. Je nach Kontext könne in manchen Fallgestaltungen mit einem allgemeinen Verbot schädigender Handlungen allen wesentlichen Hauptbedrohungen und Druckfaktoren begegnet werden, während in anderen Fallgestaltungen stärker differenzierende Maßnahmen erforderlich seien.

74. Meines Erachtens kann zwar die Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen durch horizontale Programme an sich nicht als problematisch angesehen werden, es muss jedoch klar sein, inwieweit durch diese Programme jeder Lebensraum und jede Art in jedem Gebiet berücksichtigt werden.

75. Irland macht jedoch keine konkreten Angaben dazu, durch welche der auf der Grundlage dieser Programme festgelegten Erhaltungsmaßnahmen die spezifischen Erhaltungsziele für jedes Gebiet erfüllt werden. Es kann daher allein aus den Informationen über diese horizontalen Programme schwerlich der Schluss gezogen werden, dass sie den Anforderungen jedes

[51] Vgl. Urteile vom 5. September 2019, Kommission/Portugal (Ausweisung und Schutz von besonderen Schutzgebieten) (C-290/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:669, insbesondere Rn. 54 und 55), und vom 17. Dezember 2020, Kommission/Griechenland (C-849/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:1047, insbesondere Rn. 80 bis 86 und 88).

Lebensraums und jeder Art in jedem besonderen Schutzgebiet genügen. Außerdem begannen, wie von der Kommission vorgetragen und von Irland nicht widerlegt, vier dieser Programme nach Ablauf der Frist, die in der weiteren, mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde (siehe Nr. 17 der vorliegenden Schlussanträge), und können daher in der vorliegenden Rechtssache nicht berücksichtigt werden [52].

76. Irland legt ferner eine Liste von 79 Gebieten vor, für die seiner Ansicht nach umfassende und vollständige Erhaltungsmaßnahmen gelten. Wie von der Kommission vorgetragen, wird diese Liste jedoch nicht durch Angaben zu den umfassenden und vollständigen Maßnahmen für diese Gebiete oder die Zeitpunkte, zu denen diese Maßnahmen getroffen wurden, substantiiert. Irland führt veranschaulichende Beispiele für sechs Gebiete und für weitere 21 Gebiete zum Schutz der Kleinen Hufeisennase *(Rhinolophus hipposideros)* an, erläutert aber bei keinem dieser Beispiele, inwieweit sie mit den Erhaltungszielen im Zusammenhang stehen oder dass sie unter Berücksichtigung dieser Ziele vollständig sind. Auch gibt Irland zu diesen Beispielen nicht an, zu welchen Zeitpunkten die Erhaltungsmaßnahmen festgelegt und durchgeführt wurden. Somit kann nicht festgestellt werden, ob sie vor oder nach Ablauf der in der weiteren, mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist getroffen wurden (siehe Nr. 17 der vorliegenden Schlussanträge) [53].

77. Lassen Sie mich einige Beispiele nennen:

– Gebiet IE000090, besonderes Schutzgebiet Glengarriff Harbour and Woodland, mit einem prioritären Lebensraumtyp (Auenwälder mit *Alnus glutinosa* und *Fraxinus excelsior*) sowie einem weiteren Lebensraumtyp (Eichenwälder auf den Britischen Inseln mit *Ilex* und *Blechnum*) und vier Arten (Kerry-Wegschnecke *[Geomalacus maculosus]*, Kleine Hufeisennase, Fischotter *[Lutra lutra*] und Seehund *[Phoca vitulina])*. Für dieses Gebiet sind sechs Erhaltungsmaßnahmen aufgeführt. Sie sind jedoch allgemeiner Natur („Programm zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten", „Regulierung der Bewirtschaftung einheimischer Wälder", „Regulierung von Freizeitaktivitäten", „Regulierung wildlebender Pflanzenfresser", „Pflege von Fledermausquartieren" und „Programm für Kommunikation und Wissensvermittlung"). Es werden keine konkreten Angaben dazu gemacht, inwieweit diese Erhaltungsmaßnahmen mit den spezifischen Erhaltungszielen korrespondieren, die für jeden dieser Lebensräume und jede dieser Arten in dem Gebiet festgelegt wurden [54]. Es gibt zahlreiche Erhaltungsziele, für die es offenbar keine entsprechenden Erhaltungsmaßnahmen gibt (z. B. werden für den Seehund nur die dritte und sechste oben genannte Erhaltungsmaßnahme genannt, ohne dass Ziele in Bezug auf Vermehrungs-, Fellwechsel- und Ruheplätze erwähnt werden), und für den Fischotter gibt es überhaupt keine Erhaltungsmaßnahmen.

– Gebiet IE00000364, besonderes Schutzgebiet Kilgarvan Ice House, in dem eine Art (die Kleine Hufeisennase) vorkommt; hierfür werden drei Erhaltungsmaßnahmen angegeben („Pflege von Fledermausquartieren", „Anpflanzung von Bäumen" und „Erwerb von Grundflächen"). Irland

[52] Nach ständiger Rechtsprechung ist bei einer Klage nach Art. 258 AEUV das Vorliegen einer Vertragsverletzung aufgrund der Situation zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; spätere Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden. Vgl. z. B. Urteile vom 13. Dezember 2007, Kommission/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, Rn. 74), und vom 16. Juli 2020, Kommission/Irland (Bekämpfung der Geldwäsche) (C-550/18, EU:C:2020:564, Rn. 30).

[53] Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission mehrere dieser Gebiete auf der Grundlage der ihr von Irland im Vorverfahren erteilten Angaben als Gebiete ohne jegliche Erhaltungsmaßnahmen aufgeführt hat.

[54] Gebietsspezifische Erhaltungsziele für besondere Schutzgebiete finden sich auf der Website des National Parks and Wildlife Service (https://www.npws.ie), der für die Umsetzung der Habitatrichtlinie in Irland zuständig ist. Bei diesem besonderen Schutzgebiet werden für diesen prioritären Lebensraumtyp zwölf Ziele, für den weiteren Lebensraumtyp 13, für die Kerry-Schnecke vier, für die Kleine Hufeisennase sieben, für den Fischotter acht und für den Seehund fünf Ziele genannt.

hat für dieses Gebiet sieben spezifische Erhaltungsziele aufgeführt, die sich auf die Erhaltung der Population, Winterquartiere, Sommerquartiere, Nebenquartiere, den Umfang des potenziellen Lebensraums für die Nahrungssuche und lineare Merkmale (Pendelrouten und Lichtverschmutzung) beziehen, ohne dass angegeben wird, inwieweit Maßnahmen und Ziele zueinander in Bezug stehen.

– Gebiet IE0000412, besonderes Schutzgebiet Slieve Bloom Mountains, mit einem prioritären Lebensraumtyp (Flächenmoore) und zwei weiteren Lebensraumtypen (Feuchte Heiden des nordatlantischen Raumes mit *Erica tetralix* und Auenwälder mit *Alnus glutinosa* und *Fraxinus excelsior*); hierfür sind zehn Erhaltungsmaßnahmen aufgeführt („Programm zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten", „Erstellung eines Brandbekämpfungsplans", Regulierung der Bewirtschaftung einheimischer Wälder", „Regulierung von Freizeitaktivitäten", „Regulierung wildlebender Pflanzenfresser", „Regelung für die Instandsetzung/Unterhaltung von Wegen zur Vermeidung der Schädigung sensibler Gebiete", „Programm zum Verschluss von Entwässerungsanlagen", „Anlegen von Wegen/Pfaden zur Vermeidung der Schädigung sensibler Gebiete", „Programm für Kommunikation und Wissensvermittlung" und „Regelung für die Erhöhung der Brandresilienz des Lebensraums"). Es wird jedoch nicht spezifiziert, inwieweit diese mit den 19 gebietsspezifischen Erhaltungszielen für diesen prioritären Lebensraum sowie mit 20 bzw. 13 für diese beiden weiteren Lebensräume aufgeführten gebietsspezifischen Erhaltungszielen korrespondieren, die sich u. a. auf Lebensraumfläche, Lebensraumverteilung, Funktionsweise von Ökosystemen, Vielfalt der Lebensgemeinschaften, Zusammensetzung der Vegetation, Struktur der Vegetation, Entwässerung und Erosion der physischen Struktur, Indikatoren der örtlichen Eigenart sowie Größe der Waldflächen und Struktur der Waldflächen beziehen.

– Gebiet IE0001242, besonderes Schutzgebiet Carrownagappul Bog, mit einem prioritären Lebensraumtyp (lebende Hochmoore) und zwei weiteren Lebensraumtypen (noch renaturierungsfähige degradierte Hochmoore und Torfmoor-Schlenken *[Rhynchosporion]*); hierfür sind zwölf größtenteils allgemeine Erhaltungsmaßnahmen aufgeführt (z. B. „Rodung von Plantagenwäldern", „Feststellung der Eigentumsverhältnisse", „Programm zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten", „Regulierung von Entwässerungsanlagen", „Regulierung des Torfstechens" und „Programm zum Verschluss von Entwässerungsanlagen"). Gleichzeitig gibt es 17 Erhaltungsziele, die sich auf Lebensraumfläche, Lebensraumverteilung, Hochmoorfläche, Wasserspiegel, Fließbewegungsmuster, Übergangsgebiete, Qualität der Vegetation, typische Arten lebender Hochmoore, Elemente der örtlichen Eigenart, negative physische Indikatoren, Zusammensetzung der Vegetation, Luftqualität und Wasserqualität beziehen.

– Gebiet IE0002010, besonderes Schutzgebiet Old Domestic Building (Keevagh), das zum Schutz der Kleinen Hufeisennase ausgewiesen wurde; hierfür ist eine Erhaltungsmaßnahme aufgeführt („Pflege von Fledermausquartieren"), zu der Einzelheiten angegeben werden („Schornstein und Fenster repariert; weitere Arbeiten erforderlich, da das Gebäude in schlechtem Zustand ist"), während fünf gebietsspezifische detaillierte Erhaltungsziele aufgeführt sind, die die Population je Quartier, Sommerquartiere, den Umfang des potenziellen Lebensraums für die Nahrungssuche, lineare Merkmale und Lichtverschmutzung betreffen.

78. Meines Erachtens ist mithin nicht ersichtlich, inwieweit durch die von Irland vorgelegten Nachweise substantiiert wird, dass diese Beispiele als Nachweis dafür angesehen werden können, dass es für die Gebiete umfassende und vollständige Erhaltungsmaßnahmen gibt. Die Tatsache, dass es für einige Gebiete einige Erhaltungsmaßnahmen geben mag, reicht meines Erachtens nicht aus, um den Anforderungen nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie Genüge zu tun.

79. Meines Erachtens hat Irland daher die Rüge der Kommission, dass es für eine Reihe von Gebieten keine vollständigen Erhaltungsmaßnahmen gibt, nicht widerlegt.

C. Rüge des Erlasses von nicht auf Erhaltungszielen beruhenden Erhaltungsmaßnahmen durch Irland

80. Die Kommission rügt, dass nach den von Irland im Vorverfahren gemachten Angaben bei (mindestens) 44 Gebieten die Erhaltungsmaßnahmen nicht auf den Erhaltungszielen für jedes Gebiet beruhten.

81. Nach Ansicht der Kommission beinhalten die Anforderungen von Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie, wonach Erhaltungsmaßnahmen auf gebietsspezifischen, detaillierten Erhaltungszielen beruhen müssten, sowohl eine inhaltliche Komponente (Ziele und Maßnahmen müssen miteinander im Zusammenhang stehen) als auch eine auf die Reihenfolge bezogene Komponente (Maßnahmen dürfen Zielen nicht vorausgehen). Dies stehe im Einklang mit dem Kontext und den Zielen der Richtlinie. Wie von der Kommission in der mündlichen Verhandlung betont, sei der Fall, dass ein Mitgliedstaat zuerst Erhaltungsmaßnahmen festlege und dann Erhaltungsziele bestimme und die erstgenannten Maßnahmen den letztgenannten Zielen dann zufällig umfassend entsprächen, unrealistisch; es bestehe eine erhebliche Gefahr, dass Erhaltungsziele nicht als Maßstab für die Beurteilung der Geeignetheit der Erhaltungsmaßnahmen dienten, sondern diese lediglich widerspiegelten.

82. Irland, das von der Bundesrepublik Deutschland unterstützt wird, tritt den Beanstandungen der Kommission entgegen. Diese beiden Mitgliedstaaten machen insbesondere geltend, dass es kein Erfordernis gebe, dass Erhaltungsziele vor der Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen bestimmt werden müssten.

83. Wie von Irland in der mündlichen Verhandlung betont, werde in Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie keine bestimmte Reihenfolge zwischen Erhaltungszielen und Erhaltungsmaßnahmen vorgegeben, da dies weder im Wortlaut dieser Bestimmung noch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Stütze finde. Nach Ansicht von Irland gibt es 37 Gebiete, in denen die Erhaltungsmaßnahmen auf einer auf die Bedrohungen und Belastungen zugeschnittenen Beurteilung beruht hätten, wenngleich gebietsspezifische Erhaltungsziele noch nicht entwickelt und veröffentlicht worden seien.

84. Die Bundesrepublik Deutschland betont, dass ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie sich nicht allein aus dem Umstand ergeben könne, dass Erhaltungsmaßnahmen bereits getroffen worden seien, bevor Erhaltungsziele festgelegt gewesen seien; entscheidend müsse sein, ob die nötigen Erhaltungsmaßnahmen getroffen würden und als solche effektiv seien.

85. Entgegen dem Vorbringen der Kommission kann meines Erachtens nicht angenommen werden, dass Erhaltungsmaßnahmen die Anforderungen nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie schon deshalb nicht erfüllen, weil die Erhaltungsziele nach der Festlegung dieser Maßnahmen

festgelegt wurden. Meines Erachtens kommt es darauf an, ob die nötigen Erhaltungsmaßnahmen geeignet und wirksam sind, um den ökologischen Erfordernissen der Lebensräume und Arten, für die das Gebiet ausgewiesen wurde, gerecht zu werden.

86. Das Vorbringen der Kommission, wonach die Gefahr bestehe, dass im Fall einer Umkehrung der Reihenfolge die Erhaltungsziele auf die Erhaltungsmaßnahmen abgestimmt würden, erscheint mir nicht überzeugend. Es wird vielmehr eher so sein, dass die Anforderungen eines Gebiets vom Mitgliedstaat bereits erkannt wurden, auch wenn sie nicht förmlich als Erhaltungsziele ausgedrückt wurden. Es kann schwerlich angenommen werden, dass Mitgliedstaaten Erhaltungsmaßnahmen ohne triftigen Grund festgelegt hätten.

87. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Erhaltungsmaßnahmen, auch wenn sie bereits bestanden hatten, zur Erfüllung der Anforderungen nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie nicht den Erhaltungszielen bestimmter Gebiete entsprechen müssten. Es bedeutet auch nicht, dass die Erhaltungsziele nicht klar angegeben werden müssten. Die Festlegung von Erhaltungszielen ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs [55] ein verpflichtender und notwendiger Schritt bei der Ausweisung von besonderen Schutzgebieten und der Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen (siehe Nr. 41 der vorliegenden Schlussanträge).

88. Daher ist die Rüge der Kommission, wonach Irland gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie dadurch verstoßen habe, dass es die Erhaltungsmaßnahmen vor der Bestimmung der Erhaltungsziele festgelegt habe, meines Erachtens unbegründet.

89. Da Irland jedoch den Vorwurf nicht widerlegt hat, dass die Erhaltungsmaßnahmen nicht mit den Erhaltungszielen für die betreffenden Gebiete korrespondieren, ist die von der Kommission erhobene Rüge eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie begründet.

D. Rüge der mangelnden Wirksamkeit der von Irland erlassenen Erhaltungsmaßnahmen und eines generellen und fortgesetzten Verstoßes durch Irland

90. Die Kommission rügt, dass Irland nach den von ihm im Vorverfahren gemachten Angaben generell und fortgesetzt gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie dadurch verstoßen habe, dass es systematisch Erhaltungsmaßnahmen festgelegt habe, die nicht hinreichend detailliert seien und nicht alle Bedrohungen und Belastungen der Lebensräume und Arten in den einzelnen Gebieten berücksichtigten.

91. Die Kommission macht daher nicht nur geltend, dass einige Erhaltungsmaßnahmen den qualitativen Anforderungen nicht genügten, da sie nicht hinreichend wirksam seien, sondern auch, dass die angeführten Beispiele ein Muster repräsentierten, aus dem sich ein genereller und fortgesetzter Verstoß Irlands ergebe.

92. Die Kommission führt drei Beispiele an, die zwei prioritäre Lebensraumtypen (Lagunen des Küstenraums und Flächenmoore) sowie eine prioritäre Art (die Flussperlmuschel) betreffen und die belegen sollen, dass Erhaltungsmaßnahmen von unzureichender Qualität seien, weil sie keine

[55] Vgl. Urteil vom 17. Dezember 2020, Kommission/Griechenland (C-849/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:1047, Rn. 52).

quantitativen Angaben umfassten, die verantwortlichen Akteure oder Zeitpläne nicht angäben und die wesentlichen Belastungen und Bedrohungen, denen diese Lebensräume und Arten ausgesetzt seien, nicht berücksichtigten [56].

93. In der von der Kommission angeführten Rechtsprechung [57] hat der Gerichtshof festgestellt, dass Erhaltungsmaßnahmen nicht nur vollständig, sondern auch klar und genau sein müssen. Das Erfordernis der Vollständigkeit ist im Rahmen der zweiten Rüge der Kommission in der vorliegenden Rechtssache behandelt worden (siehe Nrn. 69 bis 79 der vorliegenden Schlussanträge). Der Gerichtshof hat jedoch bisher noch keine Gelegenheit gehabt, im Einzelnen klarzustellen, was das Erfordernis klarer und genauer Maßnahmen beinhaltet. Bislang hat der Gerichtshof Erhaltungsmaßnahmen als unzureichend angesehen, wenn sie allgemein und programmatisch waren oder wenn sie zu ihrer Wirksamkeit weiterer Durchführungsmaßnahmen bedurften.

94. Ich kann mich der Ansicht der Kommission insoweit anschließen, dass wirksame Erhaltungsmaßnahmen alle wesentlichen Bedrohungen und Belastungen für die Lebensräume und Arten in den einzelnen Gebieten berücksichtigen müssen. Ich kann mich auch insoweit anschließen, dass diese Maßnahmen hinreichend konkret und detailliert sein müssen, um den Erfordernissen des jeweiligen Gebiets gerecht zu werden. Ob jedoch hinreichende Genauigkeit eine Quantifizierung oder eine Bestimmung der betreffenden Akteure und Zeitpläne im Vorhinein erfordert, kann nicht in allgemeiner Weise vorgeschrieben werden, sondern hängt von den Umständen des jeweiligen Gebiets und davon ab, welche Arten von Maßnahmen für seine Anforderungen geeignet sind. Maßgebend ist, dass es möglich ist, diese Maßnahmen durchzuführen [58]. Wenn also ohne Bestimmung der verantwortlichen Akteure, Zeitpläne oder quantifizierter Ziele keine Durchführung zu erwarten ist, müssen diese Maßnahmen Einzelheiten dieser Art im Vorhinein enthalten. Ist dies hingegen im konkreten Fall nicht erforderlich, muss ein Mitgliedstaat darlegen, warum die Maßnahme dennoch wirksam durchgeführt werden kann.

95. Irland trägt nichts vor, um das Vorbringen der Kommission zu ihrer Rüge der Unwirksamkeit der Erhaltungsmaßnahmen in Bezug auf die drei Beispiele zu widerlegen.

96. Da die 27 Beispiele, die Irland für das Bestehen umfassender und vollständiger Erhaltungsmaßnahmen anführt, auch als Erwiderung auf die Rüge der unzureichenden Qualität dieser Maßnahmen verstanden werden können, stelle ich fest, dass nur ein einziges Beispiel (das in Nr. 77 der vorliegenden Schlussanträge erwähnte besondere Schutzgebiet Slieve Bloom Mountains betreffend Flächenmoore) sich auf einen bzw. eine der prioritären Lebensräume und Arten bezieht, auf die die Kommission sich zur Substantiierung dieser Rüge stützt.

[56] Nach Angaben der Kommission hat Irland für Lagunen des Küstenraums 25 Gebiete ausgewiesen, aber nur für drei dieser Gebiete Erhaltungsmaßnahmen angegeben, die keine quantitativen Angaben enthielten, die verantwortlichen Akteure oder Zeitpläne für das Tätigwerden nicht angäben und die wesentlichen Belastungen und Bedrohungen, wie etwa durch Verschmutzung und Einleitungen, nicht berücksichtigten. Für Flächenmoore habe Irland 50 Gebiete ausgewiesen, aber nur für 13 dieser Gebiete bestimmte Erhaltungsmaßnahmen angegeben, die äußerst allgemein seien, keine quantitativ näher bestimmten Angaben zu den geplanten Erhaltungsmaßnahmen enthielten und bestimmte wichtige Belastungen und Bedrohungen wie Windfarm- und andere Infrastrukturvorhaben, Torfgewinnung, Erosion, Abbrennung und Entwässerung nicht berücksichtigten. Für die Flussperlmuschel habe Irland 19 Gebiete ausgewiesen, aber nur für drei Gebiete Erhaltungsmaßnahmen angegeben, ohne nähere quantitative Angaben oder verantwortliche Akteure und Zeitpläne zu nennen, und wesentliche Belastungen und Bedrohungen, wie etwa durch diffuse und punktuelle Quellen, nicht berücksichtigt.

[57] Vgl. Urteile vom 5. September 2019, Kommission/Portugal (Ausweisung und Schutz von besonderen Schutzgebieten) (C-290/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:669, insbesondere Rn. 53 und 55), und vom 17. Dezember 2020, Kommission/Griechenland (C-849/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:1047, Rn. 77 und 82).

[58] Vgl. Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 213 und 214).

97. Insoweit obliegt es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV der Kommission, die die Beweislast für das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung trägt, dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es ihm ermöglichen, das Vorliegen dieser Vertragsverletzung zu prüfen, ohne sich hierfür auf irgendeine Vermutung stützen zu können [59]. Hat die Kommission genügend Anhaltspunkte für das Vorliegen eines bestimmten Sachverhalts im Hoheitsgebiet des beklagten Mitgliedstaats beigebracht, obliegt es diesem, die gemachten Angaben und deren Folgen substantiiert und detailliert zu bestreiten [60].

98. Meines Erachtens hat die Kommission in der vorliegenden Rechtssache genügend Anhaltspunkte dafür beigebracht, dass die Erhaltungsmaßnahmen in Bezug auf die drei Beispiele nicht von hinreichender Qualität sind, um den qualitativen Anforderungen nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie zu genügen, wohingegen Irland keine Belege dafür vorgebracht hat, diese Rüge zu widerlegen.

99. Meines Erachtens hat Irland daher in Bezug auf die von der Kommission als Beispiele angeführten Lebensräume und Arten gegen seine Verpflichtungen zum Ergreifen wirksamer Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie verstoßen.

100. Die Kommission macht ferner geltend, dass diese drei Beispiele einen generellen und fortgesetzten Verstoß repräsentierten, da sie eine große Zahl von Gebieten beträfen, die geografische Gestalt des Netzes besonderer Schutzgebiete in Irland abbildeten und sich auf Lebensräume und Arten bezögen, für deren Schutz dieses Netz von entscheidender Bedeutung sei.

101. Auch wenn die Kommission zu anderen besonderen Schutzgebieten für andere Lebensräume oder Arten nichts konkret vorgetragen hat, beinhaltet die Geltendmachung eines generellen und fortgesetzten Verstoßes somit implizit, dass der Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie auch in anderen Gebieten vorliegt, wenn die im Rahmen dieser anderen besonderen Schutzgebiete erlassenen Maßnahmen qualitative Anforderungen nicht erfüllen.

102. Irland hat weder die konkreten Beanstandungen in den von der Kommission angeführten Beispielen widerlegt noch dem Vorbringen widersprochen, dass diese Beispiele in dem Sinne repräsentativ seien, dass sie den Schluss auf das Vorliegen eines generellen und fortgesetzten Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie zuließen.

103. Welcher Mehrwert kommt, gegebenenfalls, dem Vorbringen zu, dass ein Verstoß genereller und fortgesetzter Art sei?

[59] Vgl. z. B. Urteile vom 28. März 2019, Kommission/Irland (System der Sammlung und Behandlung von Abwasser) (C-427/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:269, Rn. 38), und vom 8. März 2022, Kommission/Vereinigtes Königreich (Maßnahmen zur Bekämpfung des Betrugs durch Unterbewertung) (C-213/19, EU:C:2022:167, Rn. 221).

[60] Vgl. z. B. Urteile vom 28. März 2019, Kommission/Irland (System der Sammlung und Behandlung von Abwasser) (C-427/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:269, Rn. 39), und vom 17. Dezember 2020, Kommission/Ungarn (Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen) (C-808/18, EU:C:2020:1029, Rn. 112).

104. Die Kommission hat ihre Praxis, in umweltrechtlichen Verfahren einen generellen und fortgesetzten Verstoß geltend zu machen, mit der Rechtssache begonnen, in der das Urteil Kommission/Irland [61] ergangen ist. In jenem Urteil [62] hat der Gerichtshof anerkannt, dass „die Kommission grundsätzlich nicht daran gehindert ist, Verstößen gegen Bestimmungen der Richtlinie, die auf dem Verhalten der Behörden eines Mitgliedstaats in von ihr im Einzelnen belegten konkreten Fällen beruhen, und zugleich Verstößen gegen dieselben Bestimmungen … nachzugehen, soweit sie darauf beruhen, dass bei diesen Behörden eine diesen Bestimmungen entgegenstehende allgemeine Praxis besteht, die durch diese Einzelfälle gegebenenfalls illustriert wird …“.

105. Aus dieser Rechtsprechung zu einem generellen und fortgesetzten Verstoß [63] folgt im Wesentlichen, dass die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat wegen der Rüge einleiten kann, dass er auf Basis konkreter Fälle in genereller und fortgesetzter Weise gegen das Unionsrecht verstoßen hat, während das typische Vertragsverletzungsverfahren auf Einzelfälle ausgerichtet ist [64]. Der Mehrwert dieser Art von Rüge dürfte daher darin liegen, dass es im Fall der Feststellung durch den Gerichtshof, dass ein Mitgliedstaat in diesem Sinne generell und fortgesetzt gegen das Unionsrecht verstoßen hat, wahrscheinlich erforderlich werden wird, die Praxis generell und umfassend zu ändern, anstatt nur die festgestellten konkreten Verstöße abzustellen [65].

106. Wie von Generalanwalt Geelhoed in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Irland ausgeführt [66], können für die Feststellung, dass ein Verstoß eines Mitgliedstaats generell und fortgesetzt ist, eine Skalen-, eine Zeit- und eine Schweredimension berücksichtigt werden. Mit der Skalendimension dürfte meines Erachtens gemeint sein, dass die Beispiele, anhand deren der Verstoß nachgewiesen wird, für das Verhalten eines Mitgliedstaats in den von einer Richtlinie erfassten Bereichen repräsentativ sind. Die Zeitdimension beinhaltet, dass der Verstoß sich über einen längeren Zeitraum fortsetzt, während die Schweredimension möglicherweise an die ersten beiden Dimensionen oder an die Bedeutung der Folgen, die sich aus der Nichtumsetzung einer bestimmten Rechtsvorschrift des Unionsrechts ergeben, anknüpft.

[61] Vgl. Urteil vom 26. April 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).

[62] Urteil vom 26. April 2005, Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, Rn. 27). Vgl. in jüngerer Zeit z. B. Urteil vom 5. September 2019, Kommission/Italien (*Bacterium Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, Rn. 73); vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2004:546, insbesondere Nrn. 15 bis 22 und 43 bis 60).

[63] Vgl. z. B. Urteile vom 26. April 2005, Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, Rn. 127 und 174), und vom 2. Dezember 2014, Kommission/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407, Rn. 33). Es können auch ähnliche Umschreibungen verwendet werden. Vgl. z. B. Urteile vom 10. September 2009, Kommission/Griechenland (C-416/07, EU:C:2009:528, Rn. 25) („strukturell und allgemein“), und vom 10. November 2020, Kommission/Italien (Grenzwerte für PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, Rn. 75 und 77) („systematisch und andauernd“).

[64] Vgl. ferner z. B. Wennerås, P., „A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments“, *Common Market Law Review*, Bd. 43, 2006, S. 31, auf S. 33 bis 50; Lenaerts, K., und Gutiérrez-Fons, J. A., „The General System of EU Environmental Law Enforcement“, *Yearbook of European Law*, Bd. 30, 2011, S. 1, auf S. 9 bis 11; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, S. 95 bis 98. Wie im Schrifttum angeführt, ist diese Rechtsprechung nicht mit derjenigen zu Verwaltungspraktiken im Kontext von Vertragsverletzungsverfahren identisch. Vgl. z. B. Lenaerts, K., Maselis, I., und Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, S. 167.

[65] Vgl. hierzu Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2004:546, Nr. 48); vgl. ferner z. B. Wennerås, angeführt in Fn. 64 der vorliegenden Schlussanträge, S. 42 bis 46, und Prete, angeführt in Fn. 64 der vorliegenden Schlussanträge, S. 97. In diesem Fall besteht die Möglichkeit, dass der betreffende Mitgliedstaat Zwangsgelder nach Art. 260 Abs. 2 AEUV zahlen muss, wenn der generelle und fortgesetzte Verstoß nicht abgestellt wird, vgl. z. B. Urteil vom 2. Dezember 2014, Kommission/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407).

[66] C-494/01, EU:C:2004:546, Nr. 43.

107. Was die Feststellung der Dimensionen angeht, die den Schluss zulassen, dass der Verstoß genereller und fortgesetzter Natur ist, ändert sich meines Erachtens nichts an der Beweislast. Die Kommission muss genügend Anhaltspunkte für den Nachweis beibringen, dass ein Mitgliedstaat auf Basis einer Reihe von Beispielen, die für die Praxis des betreffenden Mitgliedstaats als repräsentativ anzusehen sind, einen generellen und fortgesetzten Verstoß begangen hat; auf Basis dieses Musters ist wahrscheinlich, dass dieselbe Art von Verstoß in anderen, nicht konkret behandelten Einzelfällen vorliegt. Es obliegt dem Mitgliedstaat, die zu diesen Beispielen vorgetragenen Angaben und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen substantiiert zu bestreiten [67].

108. In der vorliegenden Rechtssache hat Irland nichts gegen das Vorbringen der Kommission vorgetragen, dass die drei Beispiele für den geltend gemachten generellen und fortgesetzten Verstoß repräsentativ seien.

109. Meines Erachtens hat Irland daher das Vorbringen der Kommission nicht widerlegt, wonach es gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie generell und fortgesetzt dadurch verstoßen habe, dass es systematisch Erhaltungsmaßnahmen festgelegt habe, die nicht hinreichend detailliert seien und nicht alle Bedrohungen und Belastungen der Lebensräume und Arten in den einzelnen Gebieten berücksichtigten.

110. Da zudem wirksame Maßnahmen in den meisten der in Rede stehenden besonderen Schutzgebiete bereits im Jahr 2010 hätten erlassen und durchgeführt werden sollen, ist die für die Feststellung eines generellen und fortgesetzten Verstoßes erforderliche zeitliche Dimension meines Erachtens gegeben. Wird dies in Verbindung mit der Schwere der Folgen betrachtet, die sich aus dem Verstoß ergeben könnten, insbesondere im Hinblick darauf, dass einige Vorgänge unumkehrbar werden könnten, wenn die nötigen Maßnahmen nicht getroffen werden, sind die Voraussetzungen für die Feststellung eines generellen und fortgesetzten Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie in der vorliegenden Rechtssache meines Erachtens erfüllt.

111. Demnach hat die Kommission meines Erachtens hinreichend nachgewiesen, dass Irland in genereller und fortgesetzter Weise gegen seine Verpflichtungen, die nötigen Erhaltungsmaßnahmen im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie festzulegen, verstoßen hat.

112. Daher ist die dritte Rüge der Kommission begründet.

V. Ergebnis

113. Nach alledem und unbeschadet der Prüfung der weiteren, in der vorliegenden Rechtssache erhobenen Rügen schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass Irland gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen dadurch verstoßen hat, dass es die nötigen Erhaltungsmaßnahmen, die den ökologischen Erfordernissen der in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I dieser Richtlinie und Arten nach ihrem Anhang II entsprechen, nicht festgelegt hat.

[67] Vgl. z. B. Urteile vom 26. April 2005, Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, Rn. 46 und 47), und vom 26. April 2007, Kommission/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, Rn. 32).