Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 14ης Νοεμβρίου 2024*

«Παράβαση κράτους μέλους – Περιβάλλον – Οδηγία 92/43/ΕΟΚ – Διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας – Άρθρο 6, παράγραφος 2 – Μέτρα κατάλληλα ώστε να αποφεύγεται, στις ειδικές ζώνες διατήρησης, η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων – Τύποι οικοτόπων 6510 (θεριζόμενοι λειμώνες χαμηλού υψομέτρου) και 6520 (ορεινοί θεριζόμενοι λειμώνες) που προστατεύονται από το δίκτυο Natura 2000 – Απώλειες επιφανείας – Απουσία ειδικής εποπτείας των φυσικών οικοτόπων – Γενική και διαρθρωτική παράλειψη – Άρθρο 4, παράγραφος 1 – Πρόταση από κάθε κράτος μέλος ενός καταλόγου τόπων όπου υποδεικνύονται οι τύποι φυσικών οικοτόπων και τα τοπικά είδη που απαντούν στους εν λόγω τόπους – Τακτική επικαιροποίηση των πληροφοριών σχετικά με τους τόπους αυτούς»

Στην υπόθεση C-47/23,

με αντικείμενο προσφυγή δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 31 Ιανουαρίου 2023,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον C. Hermes και τον M. Noll-Ehlers,

προσφεύγουσα,

κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενης από τον J. Möller και την A. Hoesch,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους K. Jürimäe, πρόεδρο του δευτέρου τμήματος, προεδρεύουσα, K. Lenaerts, Πρόεδρο του Δικαστηρίου, ασκούντα καθήκοντα δικαστή του τρίτου τμήματος, N. Jääskinen, M. Gavalec (εισηγητή) και N. Piçarra, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Αιμιλίου,

γραμματέας: M. Mundhenke, διοικητική υπάλληλος,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 6ης Μαρτίου 2024,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2024,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας:

– καθόσον παρέλειψε κατά τρόπο γενικό και διαρθρωτικό να λάβει, στις ορισθείσες ζώνες, κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή της υποβάθμισης των τύπων οικοτόπων 6510 (θεριζόμενοι λειμώνες χαμηλού υψομέτρου) και 6520 (ορεινοί θεριζόμενοι λειμώνες) οι οποίοι προστατεύονται από το δίκτυο Natura 2000 και μνημονεύονται στο παράρτημα I της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/17/ΕΕ του Συμβουλίου, της 13ης Μαΐου 2013 (ΕΕ 2013, L 158, σ. 193) (στο εξής: οδηγία για τους οικοτόπους), και

– καθόσον παρέλειψε κατά τρόπο γενικό και διαρθρωτικό να διαβιβάσει στην Επιτροπή επικαιροποιημένα στοιχεία για τους τύπους οικοτόπους 6510 και 6520 στις ορισθείσες ζώνες,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει, αντιστοίχως, από το άρθρο 6, παράγραφος 2, και από το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία για τους οικοτόπους

2 Το άρθρο 1 της οδηγίας για τους οικοτόπους έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας νοούνται ως:

[…]

β) "φυσικοί οικότοποι": οι χερσαίες περιοχές ή υγρότοποι που διακρίνονται χάριν στα βιολογικά και μη βιολογικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά τους, είτε είναι εξ ολοκλήρου φυσικές είτε ημιφυσικές·

γ) "φυσικοί οικότοποι κοινοτικού ενδιαφέροντος": οι οικότοποι οι οποίοι στο έδαφος το οριζόμενο από το άρθρο 2:
i) διατρέχουν κίνδυνο να εξαφανισθούν από την περιοχή της φυσικής τους κατανομής

ή

ii) έχουν περιορισμένη περιοχή φυσικής κατανομής λόγω της μειώσεώς τους ή λόγω του ότι η περιοχή τους, εκ της φύσεώς της, είναι περιορισμένη

ή

iii) υπάρχοντα εξαιρετικά παραδείγματα τυπικών χαρακτηριστικών μιας ή περισσότερων από τις ακόλουθες εννέα βιογεωγραφικές περιοχές: Αλπική, Ατλαντική, Μαύρης Θάλασσας, Βόρεια, Ηπειρωτική, της Νήσου των Μακάρων, Μεσογειακή, Παννονική και Στεπική.

Αυτοί οι τύποι οικοτόπων αναγράφονται ή είναι δυνατόν να αναγραφούν στο παράρτημα Ι·

[…]

ε) “κατάσταση της διατήρησης ενός φυσικού οικοτόπου”: το αποτέλεσμα του συνόλου των παραγόντων που επιδρούν σε ένα φυσικό οικότοπο, καθώς και στα χαρακτηριστικά είδη που βρίσκονται σε αυτόν και οι οποίοι παράγοντες μπορούν να αλλοιώσουν μακροπρόθεσμα τη φυσική του κατανομή, τη δομή του και τις λειτουργίες του, καθώς και τη μακροπρόθεσμη επιβίωση των χαρακτηριστικών ειδών του στο αναφερόμενο στο άρθρο 2 έδαφος.

Η “κατάσταση της διατήρησης” ενός φυσικού οικοτόπου θεωρείται “ικανοποιητική” όταν:

– η περιοχή της φυσικής κατανομής του και οι εκτάσεις που περιέχει μένουν σταθερές ή αυξάνονται

και

– η δομή και οι ειδικές λειτουργίες που απαιτούνται για τη μακροπρόθεσμη συντήρησή του υφίστανται και είναι δυνατόν να συνεχίσουν να υφίστανται κατά το προβλεπτό μέλλον

και

– η κατάσταση της διατήρησης των χαρακτηριστικών ειδών κρίνεται ικανοποιητική κατά την έννοια του στοιχείου θ)·

[…]

ιβ) “ειδική ζώνη διατήρησης”: ένας τόπος κοινοτικής σημασίας ορισμένος από τα κράτη μέλη μέσω κανονιστικής, διοικητικής ή/και συμβατικής πράξης, στον οποίο εφαρμόζονται τα μέτρα διατήρησης που απαιτούνται για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων ή/και των πληθυσμών των ειδών για τα οποία ορίστηκε ο τόπος».

3 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής:

«Τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία αποσκοπούν στη διασφάλιση της διατήρησης ή της αποκατάστασης σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών χλωρίδας και πανίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος.»

4 Το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Συνίσταται ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο ειδικών ζωνών, επονομαζόμενο “Natura 2000”. Το δίκτυο αυτό, που αποτελείται από τους τόπους όπου ευρίσκονται τύποι φυσικών οικοτόπων που εμφαίνονται στο παράρτημα I και τους οικότοπους των ειδών που εμφαίνονται στο παράρτημα II, πρέπει να διασφαλίζει την διατήρηση ή, ενδεχομένως, την αποκατάσταση σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των τύπων φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των οικείων ειδών στην περιοχή της φυσικής κατανομής των ειδών αυτών.

Το δίκτυο “Natura 2000” περιλαμβάνει και τις ζώνες ειδικής προστασίας που έχουν ταξινομηθεί από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ [του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202)].

2. Κάθε κράτος μέλος συμβάλλει στη σύσταση του Natura 2000 ανάλογα με τα είδη φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών τα οποία αναφέρει η παράγραφος 1, που υπάρχουν στο έδαφός του. Προς το σκοπό αυτό κάθε κράτος μέλος ορίζει, σύμφωνα με το άρθρο 4, τόπους ως ειδικές ζώνες διατήρησης, λαμβάνοντας υπόψη του τους σκοπούς που αναφέρει η παράγραφος 1.»

5 Το άρθρο 4 της ίδιας οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Κάθε κράτος μέλος, βασιζόμενο στα κριτήρια που ορίζονται στο παράρτημα III (στάδιο 1) και στις σχετικές επιστημονικές πληροφορίες, προτείνει έναν κατάλογο τόπων, όπου υποδεικνύεται ποιοι τύποι φυσικών οικοτόπων από τους αναφερόμενους στο παράρτημα I και ποια τοπικά είδη από τα απαριθμούμενα στο παράρτημα II απαντώνται στους εν λόγω τόπους. Για τα ζωικά είδη που καταλαμβάνουν εκτεταμένες εκτάσεις, οι εν λόγω τόποι συμπίπτουν με τους τόπους, τους περιλαμβανομένους στην περιοχή της φυσικής κατανομής αυτών των ειδών, οι οποίοι παρουσιάζουν τα ουσιώδη φυσικά ή βιολογικά στοιχεία για τη ζωή ή την αναπαραγωγή τους. Για τα υδρόβια είδη που καταλαμβάνουν εκτεταμένες περιοχές, αυτοί οι τόποι προτείνονται μόνον εάν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί σαφώς μια ζώνη που να παρουσιάζει τα ουσιώδη φυσικά ή βιολογικά στοιχεία για τη ζωή ή την αναπαραγωγή τους. Τα κράτη μέλη προτείνουν, ενδεχομένως, προσαρμογή του εν λόγω καταλόγου βάσει των αποτελεσμάτων της εποπτείας που αναφέρεται στο άρθρο 11.

Ο κατάλογος διαβιβάζεται στην Επιτροπή μέσα σε μια τριετία από τη γνωστοποίηση της παρούσας οδηγίας ταυτόχρονα με τις πληροφορίες για κάθε τόπο. Οι πληροφορίες αυτές περιλαμβάνουν ένα χάρτη του τόπου, την ονομασία του, τη θέση του, την έκτασή του, καθώς και τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή των κριτηρίων του παραρτήματος III (στάδιο 1) και παρέχονται βάσει ενός εντύπου που καταρτίζει η Επιτροπή με τη διαδικασία του άρθρου 21.

2. Η Επιτροπή, βασιζόμενη στα κριτήρια του παραρτήματος III (στάδιο 2) και στα πλαίσια μιας από τις εννέα βιογεωγραφικές περιοχές που αναφέρονται στο στοιχείο γ) σημείο iii) του άρθρου 1 και του συνόλου του εδάφους που αναφέρεται στο άρθρο 2 παράγραφος 1, καταρτίζει, σε συμφωνία με καθένα από τα κράτη μέλη και βάσει των καταλόγων των κρατών μελών, σχέδιο καταλόγου τόπων κοινοτικής σημασίας όπου καθίστανται πρόδηλοι οι τόποι στους οποίους απαντώνται ένας ή περισσότεροι τύποι φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή ένα ή περισσότερα είδη προτεραιότητας.

Τα κράτη μέλη των οποίων οι τόποι με τύπους φυσικών οικοτόπων και είδη που έχουν προτεραιότητα αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το 5 % του εθνικού εδάφους, μπορούν, σε

συμφωνία με την Επιτροπή, να ζητήσουν ελαστικότερη εφαρμογή των κριτηρίων που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ (στάδιο 2) για την επιλογή του συνόλου των τόπων κοινοτικής σημασίας στο έδαφός τους.

Ο κατάλογος των τόπων των επιλεγμένων ως τόπων κοινοτικής σημασίας, στον οποίο καταδεικνύονται οι τόποι όπου απαντώνται ένας ή περισσότεροι τύποι φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή ένα ή περισσότερα είδη προτεραιότητας καταρτίζεται από την Επιτροπή με την διαδικασία του άρθρου 21.

3. Ο προβλεπόμενος στην παράγραφο 2 κατάλογος καταρτίζεται μέσα σε μια εξαετία από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας.

4. Όταν ένας τόπος κοινοτικής σημασίας, υπ' αυτή του την ιδιότητα, επιλέχθηκε δυνάμει της διαδικασίας της παραγράφου 2, το οικείο κράτος μέλος ορίζει τον εν λόγω τόπο ως ειδική ζώνη διατήρησης το ταχύτερο δυνατόν και, το αργότερο, μέσα σε μια εξαετία, καθορίζοντας τις προτεραιότητες σε συνάρτηση με τη σημασία των τόπων για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, ενός τύπου φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος Ι ή ενός είδους του παραρτήματος ΙΙ και για τη συνεκτικότητα του Natura 2000, καθώς και σε συνάρτηση με τους κινδύνους υποβάθμισης ή καταστροφής που επαπειλούν τους εν λόγω τόπους.

5. Μόλις ένας τόπος εγγραφεί στον κατάλογο του τρίτου εδαφίου της δεύτερης παραγράφου, υπόκειται στις διατάξεις των παραγράφων 2, 3 και 4 του άρθρου 6.»

6 Κατά το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους:

«1. Για τις ειδικές ζώνες διατήρησης, τα κράτη μέλη καθορίζουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης που ενδεχομένως συνεπάγονται ειδικά ενδεδειγμένα σχέδια διαχείρισης ή ενσωματωμένα σε άλλα σχέδια διευθέτησης και τα δέοντα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα που ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος Ι και των ειδών του παραρτήματος ΙΙ, τα οποία απαντώνται στους τόπους.

2. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε στις ειδικές ζώνες διατήρησης να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών, καθώς και οι ενοχλήσεις που έχουν επιπτώσεις στα είδη για τα οποία οι ζώνες έχουν ορισθεί, εφόσον οι ενοχλήσεις αυτές θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις σημαντικές όσον αφορά τους στόχους της παρούσας οδηγίας.

3. Κάθε σχέδιο, μη άμεσα συνδεόμενο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο, καθεαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια, εκτιμάται δεόντως ως προς τις επιπτώσεις του στον τόπο, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησής του. Βάσει των συμπερασμάτων της εκτίμησης των επιπτώσεων στον τόπο και εξαιρουμένης της περίπτωσης των διατάξεων της παραγράφου 4, οι αρμόδιες εθνικές αρχές συμφωνούν για το οικείο σχέδιο μόνον αφού βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται και, ενδεχομένως, αφού εκφρασθεί πρώτα η δημόσια γνώμη.

4. Εάν, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, ένα σχέδιο πρέπει να πραγματοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής

φύσεως, το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000. […]

[…]»

7 Το άρθρο 9 της οδηγίας αυτής προβλέπει τα ακόλουθα:

«Η Επιτροπή, ενεργώντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 19, θα προβαίνει κατά περιόδους σε εκτίμηση της συμβολής του Natura 2000 στην πραγματοποίηση των στόχων που αναφέρονται στα άρθρα 2 και 3. Κατ' αυτή την εκτίμηση είναι δυνατόν να εξετάζεται ο αποχαρακτηρισμός μιας ειδικής ζώνης προστασίας, όταν η φυσική εξέλιξη, διαπιστούμενη χάρη στην εποπτεία που προβλέπεται στο άρθρο 11, το δικαιολογεί.»

8 Το άρθρο 11 της εν λόγω οδηγίας έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν την εποπτεία της κατάστασης της διατήρησης των ειδών και των οικοτόπων που αναφέρει το άρθρο 2, λαμβάνοντας υπόψη τους κυρίως τους τύπους φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας και τα είδη προτεραιότητας.»

9 Το άρθρο 17 της ίδιας οδηγίας ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Κάθε έξι χρόνια από τη λήξη της προθεσμίας που προβλέπει το άρθρο 23, τα κράτη μέλη συντάσσουν μια έκθεση για την εφαρμογή των διατάξεων που εκδίδονται στα πλαίσια της παρούσας οδηγίας. Η έκθεση αυτή περιλαμβάνει ιδίως πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα διατήρησης που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 6, καθώς και την εκτίμηση των επιπτώσεων αυτών των μέτρων στην κατάσταση διατήρησης των τύπων οικοτόπων που αναφέρει το παράρτημα Ι και των ειδών που αναφέρει το παράρτημα ΙΙ και τα κυριότερα αποτελέσματα της εποπτείας που προβλέπει το άρθρο 11. Η έκθεση αυτή, που συντάσσεται σύμφωνα με το υπόδειγμα έκθεσης που εκπονεί η επιτροπή, διαβιβάζεται στην Επιτροπή και γνωστοποιείται στο κοινό.

2. Η Επιτροπή συντάσσει μια συνολική έκθεση, βασιζόμενη στις εκθέσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1. Η εν λόγω έκθεση περιλαμβάνει μια πρόσφορη αποτίμηση της προόδου που έχει σημειωθεί και ειδικότερα της συμβολής του Natura 2000 στην επίτευξη των στόχων που ορίζει το άρθρο 3. Σε κάθε κράτος μέλος αποστέλλεται προς επαλήθευση από τις αρμόδιες αρχές του, το μέρος του σχεδίου της έκθεσης που αφορά τις πληροφορίες που αυτό το κράτος διαβίβασε. Το τελικό κείμενο της έκθεσης, αφού υποβληθεί στην επιτροπή, δημοσιεύεται από την Επιτροπή, μέσα σε δύο χρόνια το πολύ από τότε που παρελήφθησαν οι εκθέσεις της παραγράφου 1 και διαβιβάζεται στα κράτη μέλη, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

3. Τα κράτη μέλη μπορούν να επισημαίνουν τις ζώνες, που έχουν χαρακτηρισθεί δυνάμει της παρούσας οδηγίας, με τις κοινοτικές πινακίδες που προπαρασκευάζει για το σκοπό αυτό η επιτροπή.»

10 Στους φυσικούς οικοτόπους κοινοτικού ενδιαφέροντος των οποίων η διατήρηση απαιτεί τον χαρακτηρισμό περιοχών ως ειδικών ζωνών διατήρησης, όπως παρατίθενται στο παράρτημα Ι της οδηγίας για τους οικοτόπους, καταλέγονται, μεταξύ άλλων, οι «θεριζόμενοι λειμώνες χαμηλού υψομέτρου» (Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis) και οι «ορεινοί θεριζόμενοι λειμώνες», υπό τους αντίστοιχους κωδικούς 6510 και 6520 του συστήματος Natura 2000.

Η εκτελεστική απόφαση 2011/484/ΕΕ

11 Η αιτιολογική σκέψη 4 της εκτελεστικής αποφάσεως 2011/484/ΕΕ της Επιτροπής, της 11ης Ιουλίου 2011, όσον αφορά το έντυπο παροχής πληροφοριών για τους τόπους Natura 2000 (ΕΕ 2011, L 198, σ. 39), έχει ως εξής:

«Το περιεχόμενο του τυποποιημένου εντύπου δεδομένων για το δίκτυο Natura 2000 πρέπει να επικαιροποιείται τακτικά βάσει των βέλτιστων διαθέσιμων πληροφοριών για κάθε τόπο του δικτύου, ώστε να είναι σε θέση η Επιτροπή να εκπληρώνει τον συντονιστικό της ρόλο και, σύμφωνα με το άρθρο 9 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, να επανεξετάζει περιοδικά τη συμβολή του Natura 2000 στην επίτευξη των στόχων που ορίζονται στα άρθρα 2 και 3 της ίδιας οδηγίας.»

Το γερμανικό δίκαιο

12 Στον Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (νόμο για την προστασία της φύσεως και τη διατήρηση του τοπίου), της 29ης Ιουλίου 2009 (BGBl. 2009 I, σ. 2542), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: BNatSchG), το άρθρο 3 με τίτλο «Εξουσίες, καθήκοντα και αρμοδιότητες, συμβατικές συμφωνίες, διοικητική συνεργασία» ορίζει τα ακόλουθα:

«(1) Οι αρμόδιες αρχές για την προστασία της φύσης και τη διατήρηση του τοπίου κατά την έννοια του παρόντος νόμου είναι:

1. οι αρμόδιες αρχές για την προστασία της φύσης και τη διατήρηση του τοπίου σύμφωνα με τη νομοθεσία του ομόσπονδου κράτους ή

2. η Bundesamt für Naturschutz [(ομοσπονδιακή υπηρεσία για την προστασία της φύσης) (BfN)], κατά το μέτρο που έχουν ανατεθεί σε αυτήν οι οικείες αρμοδιότητες από τον παρόντα νόμο.

(2) Οι αρμόδιες αρχές για την προστασία της φύσης και τη διατήρηση του τοπίου μεριμνούν για την τήρηση των διατάξεων του παρόντος νόμου και των διατάξεων που θεσπίζονται βάσει αυτού και λαμβάνουν τα αναγκαία σε κάθε περίπτωση μέτρα, κατόπιν δέουσας εκτιμήσεως, προκειμένου να διασφαλίσουν την τήρηση των κανόνων αυτών, εκτός αν ορίζεται άλλως.

(3) Όσον αφορά τα μέτρα προστασίας της φύσης και διατήρησης του τοπίου, πρέπει, κατά προτεραιότητα, να εξακριβωθεί αν ο σκοπός μπορεί, με εύλογο κόστος, να επιτευχθεί επίσης με συμβατικές συμφωνίες.

(4) Στο πλαίσιο της εφαρμογής μέτρων για τη διατήρηση του τοπίου καθώς και για τη διαμόρφωσή του, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν, στο μέτρο του δυνατού, να απευθύνονται σε γεωργικές και δασοκομικές εκμεταλλεύσεις, σε οργανισμούς στους οποίους εκπροσωπούνται ισότιμα οι δήμοι ή οι κοινότητες δήμων, οι κάτοχοι γεωργικών εκμεταλλεύσεων και οι ενώσεις που έχουν ως κύριο σκοπό την προστασία της φύσης και τη διατήρηση του τοπίου (ενώσεις διατήρησης του τοπίου), σε ενώσεις προστασίας της φύσης ή σε υπευθύνους εθνικών πάρκων. Οι κυριαρχικές αρμοδιότητες δεν μπορούν να μεταβιβαστούν.

[…]»

13 Το άρθρο 30 του νόμου αυτού, με τίτλο «Βιότοποι που προστατεύονται από τον νόμο», προβλέπει τα εξής:

(1) Ορισμένα τμήματα της φύσης και του τοπίου που έχουν ιδιαίτερη σημασία ως βιοτόποι προστατεύονται νόμιμα (γενική αρχή).

(2) Απαγορεύονται οι ενέργειες που μπορούν να επιφέρουν την καταστροφή ή τη σημαντική υποβάθμιση των ακόλουθων οικοτόπων:

[…]

7. Θεριζόμενων λειμώνων χαμηλού υψομέτρου και ορεινών θεριζόμενων λειμώνων κατά την έννοια του παραρτήματος Ι της [οδηγίας για τους οικοτόπους], οπωρώνων για βόσκηση, μαντρών και ξερολιθιών.

Οι απαγορεύσεις της πρώτης περιόδου ισχύουν και για άλλους βιοτόπους που προστατεύονται νομίμως από τα ομόσπονδα κράτη. […]

(3) Κατόπιν αιτήσεως, είναι δυνατόν να χωρήσουν παρεκκλίσεις από τις απαγορεύσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2, υπό την προϋπόθεση ότι η οικεία υποβάθμιση μπορεί να αντισταθμιστεί.

[…]»

14 Το άρθρο 33 του εν λόγω νόμου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Γενικοί κανόνες προστασίας», ορίζει στην παράγραφο 1 τα ακόλουθα:

«Απαγορεύεται κάθε τροποποίηση και ενόχληση που ενδέχεται να οδηγήσει σε σημαντική υποβάθμιση περιοχής του δικτύου Natura 2000 ως προς τα ουσιώδη στοιχεία της για τους στόχους διατηρήσεως ή προστασίας. Η αρμόδια αρχή για την προστασία της φύσεως και τη διατήρηση του τοπίου μπορεί, υπό τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 34, παράγραφοι 3 έως 5, να επιτρέπει παρεκκλίσεις από την απαγόρευση της πρώτης περιόδου καθώς και από τις απαγορεύσεις του άρθρου 32, παράγραφος 3.»

15 Το άρθρο 34 του ίδιου νόμου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εκτίμηση των επιπτώσεων και απαράδεκτο των σχεδίων· εξαιρέσεις», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Πριν από την έγκριση ή την υλοποίηση ενός έργου, θα πρέπει να διενεργείται εκτίμηση των επιπτώσεών του στους στόχους διατηρήσεως μιας περιοχής Natura 2000, εφόσον το έργο αυτό, αφ’ εαυτού ή από κοινού με άλλα σχέδια ή έργα, ενδέχεται να επηρεάσει σημαντικά τον τόπο και δεν εξυπηρετεί άμεσα τη διαχείριση του τόπου. Στον βαθμό που μια περιοχή Natura 2000 είναι προστατευόμενο τμήμα της φύσης και του τοπίου κατά την έννοια του άρθρου 20, παράγραφος 2, τα κριτήρια εκτίμησης των επιπτώσεων απορρέουν από τον στόχο προστασίας και από τις διατάξεις που έχουν θεσπιστεί για τον σκοπό αυτό, εφόσον οι αντίστοιχοι στόχοι διατήρησης έχουν ήδη ληφθεί υπόψη. Ο υπεύθυνος του έργου οφείλει να προσκομίσει τα αναγκαία έγγραφα για την εκτίμηση των επιπτώσεων καθώς και για την εξέταση των προϋποθέσεων που ορίζονται στις παραγράφους 3 έως 5.»

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

16 Στις 7 Μαΐου 2018 η Επιτροπή, έχοντας διαπιστώσει, βάσει των εκθέσεων που κατήρτισε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δυνάμει του άρθρου 17 της οδηγίας για τους οικοτόπους, υποβάθμιση των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 στους τόπους όπου ευρίσκονταν αυτοί στο εν λόγω κράτος μέλος, απηύθυνε συναφώς αίτημα παροχής πληροφοριών στις γερμανικές αρχές.

17 Κατόπιν εξετάσεως της απάντησης την οποία παρέσχε το κράτος μέλος με έγγραφο της 12ης Οκτωβρίου 2018, η Επιτροπή τού απηύθυνε, στις 26 Ιουλίου 2019, προειδοποιητική επιστολή που περιλάμβανε δύο αιτιάσεις.

18 Πρώτον, η Επιτροπή προσήψε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους λόγω διαρθρωτικής παράλειψης εκ μέρους της να λάβει κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή της υποβάθμισης των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 στις ορισθείσες ζώνες. Η αιτίαση αυτή στηριζόταν σε απώλεια επιφανείας των τύπων οικοτόπων στους τόπους όπου ευρίσκονταν αυτοί, απουσία επαρκούς εποπτείας στους εν λόγω τόπους καθώς και παράλειψη θέσπισης δεσμευτικών νομικά μέτρων κατά της υπερβολικής λίπανσης και της πρόωρης κοπής της χορτονομής.

19 Δεύτερον, η Επιτροπή προσήψε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της ίδιας οδηγίας λόγω διαρθρωτικής παράλειψης εκ μέρους της να επικαιροποιήσει τα τυποποιημένα έντυπα δεδομένων (στο εξής: ΤΕΔ), τα οποία προβλέπει η εκτελεστική απόφαση 2011/484, σχετικά με τους συγκεκριμένους τύπους οικοτόπων.

20 Με έγγραφο της 26ης Νοεμβρίου 2019, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αμφισβήτησε τις δύο αιτιάσεις.

21 Στις 30 Οκτωβρίου 2020 η Επιτροπή απηύθυνε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αιτιολογημένη γνώμη στην οποία επανέλαβε τις αιτιάσεις της.

22 Με έγγραφο της 30ής Δεκεμβρίου 2020, το κράτος μέλος απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη, ισχυριζόμενο ότι οι προσαπτόμενες παραβάσεις ήταν αβάσιμες.

23 Κατόπιν εξετάσεως της απάντησης της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν είχε λάβει τα μέτρα που απαιτούνταν ώστε να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, και το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, άσκησε στις 31 Ιανουαρίου 2023 την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

24 Προς στήριξη της προσφυγής της, η Επιτροπή προβάλλει δύο αιτιάσεις, εκ των οποίων η πρώτη αφορά παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους και η δεύτερη αφορά παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της ίδιας οδηγίας.

25 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζητεί την απόρριψη της προσφυγής που ασκήθηκε λόγω παραβάσεως.

Επί του παραδεκτού

26 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβάλλει ότι η προσφυγή είναι εν μέρει απαράδεκτη λόγω, αφενός, της αναντιστοιχίας μεταξύ της αιτιολογημένης γνώμης και του δικογράφου της προσφυγής και, αφετέρου, της ασάφειας του δικογράφου της προσφυγής όσον αφορά την αιτίαση περί ανεπαρκούς εποπτείας.

Επί της ενστάσεως απαραδέκτου λόγω αναντιστοιχίας μεταξύ της αιτιολογημένης γνώμης και του δικογράφου της προσφυγής

– *Επιχειρήματα των διαδίκων*

27 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπενθυμίζει ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το αντικείμενο προσφυγής λόγω παραβάσεως που ασκείται δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ οριοθετείται από την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, οπότε η προσφυγή πρέπει να στηρίζεται στους ίδιους λόγους και ισχυρισμούς που προβάλλονται με την αιτιολογημένη γνώμη. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 127, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, είναι ανεπίτρεπτη η προβολή νέων ισχυρισμών κατά τη διάρκεια της δίκης, εκτός αν αυτοί στηρίζονται σε νομικά και πραγματικά στοιχεία που ανέκυψαν κατά τη διαδικασία.

28 Πλην όμως, εν προκειμένω, μολονότι η Επιτροπή τής προσάπτει, με το δικόγραφο της προσφυγής, απώλεια επιφανείας των τύπων φυσικών οικοτόπων 6510 και 6520 που απαντούν σε, αντιστοίχως, 596 και 88 περιοχές Natura 2000, εντούτοις προκύπτει ότι, αφενός, 99 και, αφετέρου, δύο από τις περιοχές αυτές δεν περιλαμβάνονταν στην αιτιολογημένη γνώμη. Επομένως, η πρώτη αιτίαση είναι απαράδεκτη όσον αφορά τις εν λόγω 101 περιοχές οι οποίες μνημονεύονται για πρώτη φορά στο δικόγραφο της προσφυγής.

29 Η Επιτροπή ζητεί την απόρριψη της ένστασης απαραδέκτου.

30 Τονίζει ότι στο δικόγραφο της προσφυγής προσήψε υπό τους ίδιους με την αιτιολογημένη γνώμη όρους στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι «παρέλειψε κατά τρόπο γενικό και διαρθρωτικό να λάβει κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή της υποβάθμισης των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 στις ορισθείσες ζώνες».

31 Επιπλέον, διευκρινίζει ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, δύναται, όταν καταγγέλλει γενική και διαρκή παράβαση, να προσκομίζει συμπληρωματικά στοιχεία που αποσκοπούν, στο στάδιο της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, στην απόδειξη του γενικού και διαρκούς χαρακτήρα της προβαλλόμενης παράβασης. Επομένως, η μνεία, στο δικόγραφο της προσφυγής, 101 περιοχών που δεν μνημονεύονταν στην αιτιολογημένη γνώμη δεν διευρύνει το αντικείμενο της διαφοράς, αλλά συνιστά απλώς συμπληρωματικό αποδεικτικό στοιχείο της γενικής πρακτικής της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας που συνιστά παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, πρακτικής η οποία υφίστατο ήδη κατά την ημερομηνία της αιτιολογημένης γνώμης.

32 Τέλος, η Επιτροπή σημειώνει ότι, εν πάση περιπτώσει, δεν μπορούσε να συμπεριλάβει στην αιτιολογημένη γνώμη τις 86 περιοχές του Freistaat Bayern (ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, Γερμανία), διότι τα σχέδια διαχείρισης που κατέστησαν εμφανείς τις απώλειες επιφανείας δεν ήταν ακόμη διαθέσιμα κατά τον χρόνο εκείνο.

33 Με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εμμένει στην ένσταση απαραδέκτου.

34 Επισημαίνει ότι, μολονότι η Επιτροπή μπορεί να προβάλει αιτίαση περί γενικής και διαρκούς παράβασης, εντούτοις σ' αυτήν απόκειται να αποδείξει τη συνδρομή της προβαλλόμενης παράβασης λαμβανομένων υπόψη επιμέρους περιπτώσεων αντιπροσωπευτικών της πρακτικής του οικείου κράτους μέλους. Επομένως, δεδομένου ότι εναπόκειται εν συνεχεία στο κράτος μέλος να αμφισβητήσει τα προβληθέντα από την Επιτροπή στοιχεία, το θεσμικό όργανο μπορεί, ασφαλώς, μετά την άσκηση της προσφυγής, να συμπληρώσει τα παραδείγματα της προσαπτόμενης παράβασης με άλλα παραδείγματα, αλλά δεν μπορεί παραδεκτώς να στηριχθεί εν τέλει, χωρίς προφανή λόγο, σε σύνολο διαφορετικών παραδειγμάτων. Πλην όμως, τούτο συμβαίνει εν προκειμένω, αφού η Επιτροπή δεν περιορίστηκε, με το δικόγραφο της προσφυγής της, στον προσδιορισμό πρόσθετων περιοχών, αλλά αντικατέστησε ορισμένες από τις περιοχές που είχε προσδιορίσει στην αιτιολογημένη γνώμη με άλλες περιοχές, όπως προκύπτει από τον συνολικό αριθμό των περιοχών ο οποίος παρέμεινε περίπου ο ίδιος στην αιτιολογημένη γνώμη και στην προσφυγή.

35 Τέλος, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απορρίπτει το επιχείρημα της Επιτροπής ότι οι 86 περιοχές στη Βαυαρία δεν είχαν ακόμη καταστεί διαθέσιμες κατά την ημερομηνία της αιτιολογημένης γνώμης. Συγκεκριμένα, κατά την ημερομηνία εκείνη, 83 εξ αυτών ήταν ήδη προ μηνών προσβάσιμες στο Διαδίκτυο, οι δε τρεις τελευταίες αναρτήθηκαν στις 21 Οκτωβρίου 2020, ήτοι πριν από την εν λόγω ημερομηνία.

– *Εκτίμηση του Δικαστηρίου*

36 Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι, καθόσον με την προσφυγή επιδιώκεται να καταγγελθεί μια γενικού χαρακτήρα παράβαση των διατάξεων μιας οδηγίας, στηριζόμενη ιδίως στη συστηματική και διαρκή ανοχή των εθνικών αρχών έναντι καταστάσεων αντίθετων προς τις διατάξεις αυτές, δεν μπορεί να αποκλειστεί κατ' αρχήν η προσκόμιση από την Επιτροπή συμπληρωματικών στοιχείων αποσκοπούντων, στο στάδιο της ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασίας, στην απόδειξη του γενικού και διαρκούς χαρακτήρα της προβαλλόμενης με τον τρόπο αυτό παράβασης [πρβλ. αποφάσεις της 26ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψη 37, και της 4ης Μαρτίου 2021, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Οριακές τιμές – NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, σκέψη 80].

37 Συναφώς, υπενθυμίζεται επίσης ότι, κατά πάγια νομολογία, η Επιτροπή μπορεί να διευκρινίσει τις αρχικές αιτιάσεις της με το δικόγραφο της προσφυγής της, υπό την προϋπόθεση ωστόσο ότι δεν μεταβάλλει το αντικείμενο της διαφοράς. Πλην όμως, προσκομίζοντας νέα στοιχεία με σκοπό να καταστήσει εναργέστερες τις αιτιάσεις που διατύπωσε με την αιτιολογημένη γνώμη της, οι οποίες στηρίζονται σε μια γενικού χαρακτήρα παράβαση των διατάξεων της συγκεκριμένης οδηγίας, η Επιτροπή δεν μεταβάλλει το αντικείμενο της διαφοράς [πρβλ. αποφάσεις της 26ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψη 38, και της 4ης Μαρτίου 2021, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Οριακές τιμές – NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, σκέψη 81].

38 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους ότι, μολονότι η Επιτροπή, με το δικόγραφο της προσφυγής της, προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απώλεια επιφανείας των τύπων φυσικών οικοτόπων 6510 και 6520 σε συνολικά 596 και 88 περιοχές αντιστοίχως, εντούτοις 99 και δύο από τις περιοχές αυτές δεν μνημονεύονταν στην αιτιολογημένη γνώμη.

39 Ωστόσο, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν αμφισβητεί επίσης ότι οι διαπιστώσεις της Επιτροπής σχετικά με την υποβάθμιση των εν λόγω 101 περιοχών έχουν τον ίδιο χαρακτήρα με εκείνες που περιλήφθηκαν στην αιτιολογημένη γνώμη προς στήριξη της γενικής και συστηματικής παράβασης που προσάπτεται στο κράτος μέλος. Συνεπώς, το γεγονός ότι οι εν λόγω περιοχές δεν περιλαμβάνονταν στην αιτιολογημένη γνώμη, καίτοι τα σχετικά με ορισμένες από τις περιοχές αυτές στοιχεία ήταν προσβάσιμα στο Διαδίκτυο πριν από την ημερομηνία της αιτιολογημένης γνώμης, δεν εμποδίζει την Επιτροπή να τις επικαλεστεί στο πλαίσιο της στήριξης της προσφυγής της προκειμένου να καταστήσει εναργέστερη τη γενικού χαρακτήρα παράβαση την οποία το θεσμικό όργανο προσάπτει στο κράτος μέλος. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στις σκέψεις 36 και 37 της παρούσας αποφάσεως, η Επιτροπή, προβαίνοντας στη συγκεκριμένη ενέργεια, δεν μετέβαλε το αντικείμενο της διαφοράς, αλλά απλώς διευκρίνισε τις αρχικές αιτιάσεις της προσκομίζοντας συμπληρωματικά στοιχεία προκειμένου να καταστήσει εναργέστερη τη γενική και συστηματική παράβαση την οποία αφορούσε η αιτιολογημένη γνώμη.

40 Επομένως, η ένσταση απαραδέκτου λόγω αναντιστοιχίας μεταξύ της αιτιολογημένης γνώμης και του δικογράφου της προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

Επί της ενστάσεως απαραδέκτου λόγω ασάφειας του δικογράφου της προσφυγής όσον αφορά την αιτίαση περί ανεπαρκούς εποπτείας

– *Επιχειρήματα των διαδίκων*

41 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπενθυμίζει ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας είναι να παρασχεθεί στο κράτος μέλος η δυνατότητα, αφενός, να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης και, αφετέρου, να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή. Επίσης, η αιτιολογημένη γνώμη επιβάλλεται να εκθέτει με λογική πληρότητα και ακρίβεια τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή έχει σχηματίσει την πεποίθηση ότι το κράτος μέλος παρέβη υποχρέωση που υπέχει.

42 Πλην όμως, εν προκειμένω, μολονότι η Επιτροπή τής προσάπτει ότι δεν διασφάλισε «κατάλληλη» εποπτεία, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, στους τύπους οικοτόπων 6510 και 6520, εντούτοις ούτε από το δικόγραφο της προσφυγής ούτε από την αιτιολογημένη γνώμη προκύπτει ποιες είναι οι συγκεκριμένες απαιτήσεις που αντλεί η Επιτροπή, όσον αφορά τους τόπους όπου απαντούν οι οικείοι οικότοποι, από μια τέτοια υποχρέωση εποπτείας. Επομένως, το εν λόγω κράτος μέλος φρονεί ότι δεν προκύπτει με σαφήνεια τι οφείλει να πράξει ώστε να άρει την προβαλλόμενη παράβαση και, ιδίως, αν η Επιτροπή κρίνει ότι οφείλει να εφαρμόσει μέτρα ειδικής εποπτείας για κάθε οικεία ζώνη προστασίας ή αν εκτιμά ότι τέτοια μέτρα υφίσταντο, αλλά εφαρμόστηκαν με πολύ μεγάλα διαλείμματα ή κατά τρόπο υπέρμετρα επιφανειακό. Ομοίως, για τον ίδιο λόγο, η ασάφεια του δικογράφου της προσφυγής καθιστά αδύνατη την άμυνα στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας λόγω παραβάσεως.

43 Συνεπώς, η πρώτη αιτίαση είναι απαράδεκτη στον βαθμό που φέρει τέτοια ασάφεια.

44 Με το υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή ζητεί την απόρριψη της ένστασης απαραδέκτου.

45 Υποστηρίζει ότι κακώς η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διατείνεται ότι η πρώτη αιτίαση είναι ασαφής. Υποστηρίζει ότι κατέδειξε με σαφήνεια, τόσο κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία όσο και στο δικόγραφο της προσφυγής, ποιες είναι οι νομικές απαιτήσεις εποπτείας που απορρέουν από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

46 Το θεσμικό όργανο υπενθυμίζει ότι εξήγησε ότι τα «κατάλληλα μέτρα» κατά την έννοια της διάταξης αυτής πρέπει να περιλαμβάνουν τακτική εποπτεία στις περιοχές Natura 2000 που υφίστανται πιέσεις ή ισχυρές απειλές και των οποίων η κατάσταση διατήρησης εξελίσσεται αρνητικά, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, διευκρινιζομένου ότι η συχνότητα και οι ειδικότερες λεπτομέρειες της εν λόγω άσκησης εποπτείας πρέπει να προσαρμόζονται, από τα ίδια τα κράτη μέλη, σε συνάρτηση με την κατάσταση διατήρησης και τις τάσεις που παρατηρούνται στους τύπους οικοτόπων των εδαφών τους.

47 Η Επιτροπή τονίζει επίσης ότι, όπως επισήμανε κατά τρόπο αδιαμφισβήτητο στο δικόγραφο της προσφυγής της, επιβάλλεται νομικώς τακτική ειδική εποπτεία στους εν λόγω τόπους με συχνότητα μικρότερη, εν πάση περιπτώσει, των δώδεκα ετών. Εντούτοις, υπογραμμίζει ότι, εν προκειμένω, λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών στοιχείων που γνωστοποίησε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας σχετικά με την άσκηση εποπτείας στο συγκεκριμένο κράτος μέλος της οποίας η συχνότητα είναι δυνατόν να φθάσει τα δώδεκα έτη, τέτοια εποπτεία δεν είναι «κατάλληλη», κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, λόγω της δυσμενούς κατάστασης των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων και της συνεχούς υποβάθμισής τους.

48 Με το υπόμνημα ανταπαντήσεώς της, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εμμένει στην προβληθείσα ένσταση απαραδέκτου. Μολονότι θεωρεί ότι το υπόμνημα απαντήσεως της Επιτροπής κατέστησε σαφές ότι η πρώτη αιτίαση της Επιτροπής αφορά κατ' ουσίαν την ανεπαρκή συχνότητα άσκησης εποπτείας στους τόπους όπου απαντούν οι τύποι οικοτόπων 6510 και 6520, επαναλαμβάνει εντούτοις ότι η φύση της αιτιάσεως δεν προκύπτει με σαφήνεια ούτε από την αιτιολογημένη γνώμη ούτε από το δικόγραφο της προσφυγής.

– *Εκτίμηση του Δικαστηρίου*

49 Εκ προοιμίου, επιβάλλεται να επισημανθεί ότι η ανωτέρω ένσταση απαραδέκτου την οποία προβάλλει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν αφορά το επιχείρημα της Επιτροπής ότι οι σημαντικές απώλειες επιφανείας των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 σε σημαντικό αριθμό γεωγραφικών περιοχών εντός του εν λόγω κράτους μέλους καταδεικνύουν ότι οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους αυτού αμελούν συστηματικά το καθήκον τακτικής άσκησης εποπτείας ως προς την κατάσταση διατήρησης των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων.

50 Ειδικότερα, η ίδια η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναφέρει ότι το επιχείρημα της Επιτροπής άπτεται του ζητήματος αν η εποπτεία στους τύπους οικοτόπων 6510 και 6520 εντός του εν λόγω κράτους μέλους πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους και αν το ίδιο κράτος μέλος έλαβε «κατάλληλα μέτρα», κατά την έννοια της διάταξης αυτής, για την αποφυγή της υποβάθμισης.

51 Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπιστώνεται ότι το ζήτημα του περιεχομένου και της συχνότητας που προκύπτει από την ως άνω διάταξη, στο οποίο στηρίζεται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ώστε να προβάλει ένσταση απαραδέκτου προς αντίκρουση των επιχειρημάτων της

Επιτροπής, εμπίπτει στην ουσία της υπόθεσης και της εκτίμησης αν η συμπεριφορά του συγκεκριμένου κράτους μέλους συνιστά παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

52 Κατά συνέπεια, η δεύτερη ένσταση απαραδέκτου που προβάλλει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας πρέπει επίσης να απορριφθεί.

53 Επομένως, η υπό κρίση προσφυγή λόγω παραβάσεως είναι παραδεκτή στο σύνολό της.

Επί της ουσίας

Επί της πρώτης αιτιάσεως, με την οποία προβάλλεται παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους

– *Επιχειρήματα των διαδίκων*

54 Με την πρώτη αιτίαση, η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, καθόσον παρέλειψε να λάβει, κατά γενικό και διαρθρωτικό τρόπο, τα κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή της υποβάθμισης των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 στις ειδικές ζώνες διατήρησης εντός της επικράτειάς της.

55 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η παράβαση του εν λόγω κράτους μέλους που συνίσταται στην παράλειψη θέσπισης τέτοιων κατάλληλων μέτρων αποδεικνύεται από τις σημαντικές απώλειες επιφανείας των τύπων οικοτόπων στις ζώνες αυτές, από την απουσία ειδικής εποπτείας στους τόπους όπου απαντούν οι συγκεκριμένοι τύποι οικοτόπων καθώς και από την έλλειψη δεσμευτικών νομικά μέτρων κατά της υπερβολικής λίπανσης και της πρόωρης κοπής της χορτονομής στις προαναφερθείσες ζώνες.

56 Πρώτον, όσον αφορά τις σημαντικές απώλειες επιφανείας των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 στις ειδικές ζώνες διατήρησης, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η BfN κατέγραψε, στην Grünland-Report του 2014 (έκθεση του 2014 για τους λειμώνες), σημαντικές απώλειες επιφανείας και ποιοτικών χαρακτηριστικών καθώς και υποβάθμιση των δύο τύπων οικοτόπων από το 2007. Ομοίως, οι εκθέσεις που διαβίβασε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δυνάμει του άρθρου 17 της οδηγίας για τους οικοτόπους σχετικά με τις περιόδους 2001 έως 2006, 2007 έως 2012 και 2013 έως 2018 επιβεβαίωναν την εν λόγω υποβάθμιση.

57 Η Επιτροπή εξηγεί ότι προέβη σε συγκριτική ανάλυση των δεδομένων που είχαν καταγράψει οι γερμανικές αρχές στα ΤΕΔ σχετικά με το έτος 2006 και των μεταγενέστερων δεδομένων, δηλαδή εκείνων που προήλθαν από τα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα ΤΕΔ καθώς και από τα σχέδια διαχείρισης σχετικά με τις διάφορες ειδικές ζώνες διατήρησης. Πλην όμως, από την ανάλυση αυτή προέκυψε ότι, σε 596 από τους 2 027 τόπους όπου απαντά ο τύπος οικοτόπου 6510 και σε 88 από τους 295 τόπους όπου απαντά ο τύπος οικοτόπου 6520, σημειώθηκαν σημαντικές απώλειες επιφανείας των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων. Πιο συγκεκριμένα, στους επίμαχους τόπους, απωλέσθηκαν το 49,52 % των εκτάσεων του τύπου οικοτόπου 6510 καθώς και το 51,07 % των εκτάσεων του τύπου οικοτόπου 6520.

58 Η Επιτροπή προσθέτει ότι οι πολυάριθμοι αυτοί τόποι κατανέμονται στο σύνολο της επικράτειας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, περίσταση η οποία μαρτυρά γενική και διαρθρωτική μεταβολή. Εν αντιθέσει προς τους ισχυρισμούς του κράτους μέλους, δεν καθίστατο αναγκαία συνολική εκτίμηση όλων των τόπων όπου απαντούν οι συγκεκριμένοι τύποι οικοτόπων, διότι η υποβάθμιση σε ορισμένες ειδικές ζώνες διατήρησης δεν αντισταθμίζεται από την αναβάθμιση σε άλλες.

59 Κατά τα λοιπά, το θεσμικό όργανο σημειώνει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναγνωρίζει μέρος των απωλειών επιφανείας, ήτοι έκτασης 977,44 εκταρίων όσον αφορά τον τύπο οικοτόπων 6510 και έκτασης 110,49 εκταρίων όσον αφορά τον τύπο οικοτόπων 6520.

60 Η Επιτροπή αντικρούει την επιχειρηματολογία του κράτους μέλους ότι μέρος των διαπιστωθεισών απωλειών επιφανείας δεν είναι «πραγματικό» επειδή οφείλεται σε εσφαλμένους χαρακτηρισμούς ορισμένων περιοχών ως «ειδικών ζωνών διατήρησης» και σε σφάλματα εκτιμήσεως κατά τον αρχικό υπολογισμό της περιμέτρου των οικείων περιοχών και οικοτόπων για το έτος 2006. Το θεσμικό όργανο, καίτοι αμφισβητεί ότι τα προβαλλόμενα σφάλματα δικαιολογούν μειώσεις κατά 6 476,61 εκτάρια σε 347 τόπους του τύπου οικοτόπου 6510 και κατά 1 322,16 εκτάρια σε 75 τόπους του τύπου οικοτόπου 6520, εκτιμά, εντούτοις, ότι ορθώς στηρίχθηκε, προκειμένου να πραγματοποιήσει τη συγκριτική ανάλυσή της, στα δεδομένα τα οποία είχε παράσχει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας μέσω των ΤΕΔ σχετικά με το 2006 καθώς και κατά τα επόμενα έτη.

61 Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι διαπιστωθείσες απώλειες επιφανείας είναι πολύ σημαντικές ώστε να κριθεί δυνατό ότι οφείλονται σε απλά σφάλματα, διότι, όσον αφορά ποσοστό άνω του 50 % των τόπων που εξετάστηκαν, το 60 έως 100 % περίπου των εκτάσεων των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων απωλέσθη από το 2006 έως το 2017.

62 Δεύτερον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η υποβάθμιση των τόπων όπου απαντούν οι τύποι οικοτόπων 6510 και 6520 στη Γερμανία οφείλεται επιπρόσθετα στη συστηματική παράλειψη άσκησης επαρκούς και τακτικού ελέγχου στους τόπους αυτούς από τις αρμόδιες γερμανικές αρχές. Επισημαίνει ότι η συχνότητα με την οποία πρέπει να διενεργούνται οι έλεγχοι εξαρτάται από την κατάσταση διατήρησης και τις τάσεις που παρατηρούνται στον οικείο τύπο οικοτόπου και ότι ένα κράτος μέλος του οποίου οι αρχές δεν προβαίνουν σε τακτικό και ειδικό έλεγχο των ειδικών ζωνών διατήρησης παραβαίνει κατ' ανάγκην τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

63 Το θεσμικό όργανο τονίζει επίσης ότι, σε πολλά ομόσπονδα κράτη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, δεν υφίσταται ακριβής χαρτογράφηση που να καθιστά δυνατό να προσδιοριστεί σε ποιον βαθμό οι τύποι οικοτόπων μιας ορισμένης ζώνης διατήρησης έχουν υποστεί υποβάθμιση ή, τουλάχιστον, ότι ο κύκλος χαρτογράφησης καθυστερεί υπερβολικά. Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις, ο έλεγχος που διενεργούν οι αρμόδιες γερμανικές αρχές πραγματοποιείται μόνο δειγματοληπτικά ή καθορίζεται αποκλειστικά από κάποιο γεγονός.

64 Τρίτον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η υποβάθμιση των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 στη Γερμανία οφείλεται επίσης στο γεγονός ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν έχει λάβει δεσμευτικά νομικώς μέτρα κατά της υπερβολικής λίπανσης και της πρόωρης κοπής της χορτονομής στις ειδικές ζώνες διατήρησης. Υπογραμμίζει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προκρίνει τη συμβατική προσέγγιση η οποία δεν είναι αρκούντως δεσμευτική και, ως εκ τούτου, δεν είναι ικανή να αποτρέψει την υπερβολική λίπανση και την πρόωρη κοπή της χορτονομής.

65 Κατά το θεσμικό όργανο, οι μη δεσμευτικές συστάσεις και τα μη δεσμευτικά σχέδια διαχείρισης καθώς και οι συμφωνίες συμβατικής προστασίας της φύσης, δεδομένου ότι έχουν μόνον εκούσιο και αμιγώς παρακινητικό χαρακτήρα έναντι των γεωργών, δεν μπορούν να συμπληρώσουν αποτελεσματικά το καθεστώς προστασίας των ειδικών ζωνών διατήρησης.

66 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζητεί την απόρριψη της πρώτης αιτιάσεως, ισχυριζόμενη ότι δεν παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

67 Πρώτον, το κράτος μέλος υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν δύναται να συναγάγει, βάσει συνολικής εκτίμησης των τόπων όπου απαντούν οι τύποι οικοτόπων 6510 και 6520 στη Γερμανία, ότι οι απώλειες επιφανείας των εν λόγω τύπων οικοτόπων μαρτυρούν την ύπαρξη συστηματικής και διαρκούς παράβασης της εν λόγω διάταξης.

68 Κατά την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Επιτροπή επικέντρωσε τη συγκριτική ανάλυσή της σε περιορισμένο αριθμό τόπων που έχουν σχετικά μικρή έκταση, χωρίς να λάβει υπόψη την αύξηση της επιφανείας σε άλλους τόπους.

69 Αν, όμως, το θεσμικό όργανο είχε προβεί σε συνολική εκτίμηση όλων των τόπων όπου απαντούν οι τύποι οικοτόπων 6510 και 6520, τους οποίους κατέγραψε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα ΤΕΔ από το 2006 (ήτοι 2 183 τόπους για τον τύπο οικοτόπου 6510 συνολικής έκτασης περίπου 85 000 εκταρίων και 330 τόπους για τον τύπο οικοτόπου 6520 συνολικής έκτασης άνω των 12 000 εκταρίων), θα είχε διαπιστώσει απώλεια επιφανείας μόνον κατά 4,27 % για τον τύπο οικοτόπου 6520 και αύξηση επιφανείας κατά 5,22 % για τον τύπο οικοτόπου 6510.

70 Το κράτος μέλος αναφέρει επίσης ότι τα ΤΕΔ σχετικά με το έτος 2006 περιλάμβαναν σφάλματα εκτιμήσεως και επιστημονικά σφάλματα τα οποία διορθώθηκαν στη συνέχεια. Τα σφάλματα αυτά εξηγούν εν μέρει τη μείωση, από το 2006, των καταγεγραμμένων εκτάσεων των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520.

71 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπενθυμίζει ότι η Επιτροπή τής προσάπτει απώλειες επιφανείας 18 717,14 εκταρίων όσον αφορά τον τύπο οικοτόπου 6510 και 1 890,35 εκταρίων όσον αφορά τον τύπο οικοτόπου 6520 στις επιλεγείσες ειδικές ζώνες διατήρησης, ενώ οι απώλειες επιφανείας ανέρχονταν μόνον σε 977,44 εκτάρια και σε 110,49 εκτάρια αντιστοίχως. Επομένως, οι απώλειες επιφανείας, στις εν λόγω ζώνες, δεν ξεπερνούσαν αντίστοιχα το 5,4 % και το 6,2 % περίπου των συνολικών εκτάσεων των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων.

72 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διευκρινίζει ότι, λαμβανομένων υπόψη μόνον των τόπων που επέλεξε η Επιτροπή και υποτιθεμένου ότι, στους τόπους αυτούς, όλα τα ελλείμματα επιφανείας των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 για τα οποία δεν υφίσταται σαφής αιτία οφείλονται σε πραγματική μείωση των εκτάσεων, η εν λόγω απώλεια επιφανείας θα έπρεπε να ανέρχεται σε περίπου 11 000 εκτάρια για τον τύπο οικοτόπου 6510 και σε περίπου 360 εκτάρια για τον τύπο οικοτόπου 6520.

73 Το κράτος μέλος υποστηρίζει επίσης ότι, μολονότι η έκθεση του 2014 για τους λειμώνες και οι υποβληθείσες δυνάμει του άρθρου 17 της οδηγίας για τους οικοτόπους εκθέσεις σχετικά με τις περιόδους 2001 έως 2006, 2007 έως 2012 και 2013 έως 2018 επιβεβαιώνουν την απώλεια ορισμένης επιφανείας των εν λόγω τύπων οικοτόπων, εντούτοις η διαπιστωθείσα κατ' αυτόν τον τρόπο απώλεια δεν είναι αρκούντως σημαντική ώστε να αποδειχθεί συστηματική και διαρκής παράβαση.

74 Δεύτερον, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν περιέχει καμία δεσμευτική απαίτηση σχετικά με την υποχρέωση εποπτείας που υπέχουν τα κράτη μέλη ούτε προσδιορίζει τα απαιτούμενα συναφώς ειδικά μέτρα, οπότε τα κράτη μέλη χαίρουν περιθωρίου εκτιμήσεως όσον αφορά τον καθορισμό του τρόπου εποπτείας.

75 Περαιτέρω, κατά την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η εποπτεία για την οποία κάνει λόγο το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι επαρκής εφόσον καθιστά δυνατό τον προσδιορισμό των μέτρων που πρέπει να ληφθούν στις διάφορες ειδικές ζώνες διατήρησης για την αποφυγή της υποβάθμισης των οικείων τύπων οικοτόπων.

76 Το κράτος μέλος δηλώνει ότι εποπτεύει καταλλήλως τους τόπους όπου απαντούν οι τύποι οικοτόπων 6510 και 6520, υφισταμένων αποκλίσεων από το ένα ομόσπονδο κράτος στο άλλο λόγω της ομοσπονδιακής δομής του κράτους.

77 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας τονίζει ότι η Επιτροπή δεν υποστηρίζει ότι κάποια άλλη μορφή εποπτείας θα απέτρεπε τις προσαπτόμενες σε αυτήν απώλειες επιφανείας.

78 Τρίτον, το κράτος μέλος υπενθυμίζει ότι η φράση «κατάλληλα μέτρα» του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους αναγνωρίζει στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως στο πλαίσιο της μεταφοράς της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, ότι τα μέτρα προληπτικής φύσεως πρέπει να θεωρούνται κατάλληλα και ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να αποφασίζουν πώς θα εφαρμόζουν προληπτικά μέτρα, δεδομένου ότι οι απαγορεύσεις δεν είναι επιτακτικές.

79 Υποστηρίζει ότι η παύση διεξαγωγής αγροτικών εργασιών επί των εκτάσεων λόγω παραίτησης από την εκμετάλλευση συνιστά επίσης επιβαρυντικό παράγοντα όσον αφορά τους τύπους οικοτόπων 6510 και 6520 και επιτάσσει την ανάληψη δράσης με λήψη κατάλληλων μέτρων.

80 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επισημαίνει ότι από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν προκύπτει υποχρέωση θέσπισης μέτρων που να απαγορεύουν την κοπή της χορτονομής κατά τη διάρκεια ορισμένων περιόδων του έτους ή που να καθορίζουν μέγιστες τιμές σχετικά με τη λίπανση. Επιπλέον, δεν θα μπορούσε ευχερώς να προβλεφθεί με ακρίβεια το χρονικό σημείο κατά το οποίο αναμένεται να εμφανισθεί το πρώτο ζώο ούτε να καθοριστεί αν και σε ποιον βαθμό είναι επιτρεπτή ή ακόμη και αναγκαία η λίπανση.

81 Το κράτος μέλος υπογραμμίζει ότι η Επιτροπή ούτε τεκμηρίωσε τους λόγους για τους οποίους η θέσπιση νομικών ρυθμίσεων θεωρείται αποτελεσματικότερη από τη συμβατική προστασία της φύσης ούτε απέδειξε την ακαταλληλότητα των εθνικών μέτρων που σκοπούν να αποτρέψουν εντός της Γερμανίας την υπερβολική λίπανση και την πρόωρη κοπή της χορτονομής στους τόπους όπου απαντούν οι τύποι οικοτόπων 6510 και 6520. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν εξηγεί τους λόγους για τους οποίους η θέσπιση νομικών ρυθμίσεων σχετικά με τη λίπανση και την κοπή της χορτονομής θα μπορούσε να αποτρέψει τις προβαλλόμενες απώλειες επιφανείας.

82 Τέλος, το κράτος μέλος εκτιμά ότι η συμβατική προστασία της φύσης είναι καταλληλότερη, λαμβανομένου υπόψη του προληπτικού χαρακτήρα του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, απ’ ό,τι είναι η επιβολή ορισμένου τρόπου εκμετάλλευσης διά της νομοθετικής οδού. Μολονότι μια τέτοια συμβατική προσέγγιση δεν μπορεί να εγγυηθεί την απουσία οποιασδήποτε υποβάθμισης, εντούτοις είναι εν γένει αποτελεσματική και συνεπάγεται τακτική άσκηση εποπτείας.

– *Εκτίμηση του Δικαστηρίου*

83 Προκαταρκτικώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί κατ’ αρχάς ότι το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους επιβάλλει στα κράτη μέλη μια σειρά ειδικών υποχρεώσεων και διαδικασιών με σκοπό τη διασφάλιση, όπως προκύπτει από το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, της διατήρησης ή, ενδεχομένως, της αποκατάστασης, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων και ιδιαίτερα των ειδικών ζωνών διατήρησης (απόφαση της 12ης Απριλίου 2018, People Over Wind και Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, σκέψη 23).

84 Το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους κατανέμει τα απαριθμούμενα στη διάταξη αυτή μέτρα σε τρεις κατηγορίες, ήτοι στα μέτρα διατήρησης, στα μέτρα πρόληψης και στα μέτρα αντιστάθμισης, που προβλέπονται, αντιστοίχως, στις παραγράφους 1, 2 και 4 του εν λόγω άρθρου. Στο πλαίσιο αυτό, ο σκοπός των μέτρων τα οποία αφορά η παράγραφος 2 του συγκεκριμένου άρθρου είναι η προστασία των τόπων από ενδεχόμενη υποβάθμιση [πρβλ. απόφαση της 29ης Ιουνίου 2023, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία ειδικών ζωνών διατήρησης), C-444/21, EU:C:2023:524, σκέψεις 147 και 148 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

85 Επομένως, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε στις ειδικές ζώνες διατήρησης να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών καθώς και οι ενοχλήσεις που έχουν επιπτώσεις στα είδη για τα οποία οι ζώνες έχουν ορισθεί, εφόσον οι ενοχλήσεις αυτές θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις όσον αφορά τους στόχους που θέτει η εν λόγω οδηγία.

86 Η ως άνω διάταξη επιβάλλει στα κράτη μέλη μια γενική υποχρέωση θέσπισης των κατάλληλων μέτρων ώστε στις ειδικές ζώνες διατήρησης να αποφεύγεται η υποβάθμιση των οικοτόπων και οι σημαντικές ενοχλήσεις των ειδών για τα οποία οι ζώνες αυτές έχουν ορισθεί [απόφαση της 24ης Ιουνίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Υποβάθμιση της φυσικής περιοχής Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, σκέψη 153 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

87 Προκειμένου να διαπιστωθεί παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να διαπιστώσει την ύπαρξη αιτιώδους σχέσης μεταξύ της ενέργειας ή παράλειψης ενέργειας του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους και της ενδεχόμενης υποβάθμισης ή σημαντικής ενόχλησης των οικείων οικοτόπων και ειδών. Πράγματι, αρκεί το εν λόγω θεσμικό όργανο να αποδείξει την ύπαρξη πιθανότητας ή κινδύνου να προκαλέσει η ενέργεια ή η παράλειψη αυτή υποβάθμιση ή σημαντική ενόχληση των οικείων οικοτόπων και ειδών [απόφαση της 24ης Ιουνίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Υποβάθμιση της φυσικής περιοχής Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, σκέψη 155 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

88 Εν συνεχεία, επισημαίνεται ότι, επιφυλασσομένης της υποχρεώσεως της Επιτροπής να ανταποκρίνεται σε κάθε περίπτωση στο βάρος της αποδείξεως το οποίο φέρει, κανένα στοιχείο δεν αποκλείει εκ των προτέρων τη δυνατότητά της να συνεχίσει ταυτόχρονα τη διαπίστωση παραβάσεων των διατάξεων της οδηγίας λόγω της στάσεως την οποία επιδεικνύουν οι αρχές κράτους μέλους σε σχέση με συγκεκριμένες καταστάσεις, οι οποίες εκτίθενται συγκεκριμένα, καθώς και τη διαπίστωση παραβάσεων των σχετικών διατάξεων επειδή οι εν λόγω αρχές ακολουθούν αντίθετη προς αυτές γενική πρακτική, παραδείγματα της οποίας αποτελούν ενδεχομένως οι προαναφερθείσες συγκεκριμένες καταστάσεις [απόφαση της 29ης Ιουνίου 2023, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία ειδικών ζωνών διατήρησης), C-444/21, EU:C:2023:524, σκέψη 165 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

89 Ομοίως, όταν η Επιτροπή προσκομίζει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι οι αρχές κράτους μέλους ανέπτυξαν μια διαρκή και κατ' επανάληψη ακολουθούμενη πρακτική αντίθετη προς τις διατάξεις μιας οδηγίας, στο συγκεκριμένο κράτος μέλος εναπόκειται να αμφισβητήσει ουσιαστικώς και λεπτομερώς τα προβαλλόμενα στοιχεία και τις συνέπειες που απορρέουν από αυτά [απόφαση της 29ης Ιουνίου 2023, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία ειδικών ζωνών διατήρησης), C-444/21, EU:C:2023:524, σκέψη 166 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

90 Συγχρόνως, δεδομένης της υποχρέωσής της να αποδείξει την προβαλλόμενη παράβαση, η Επιτροπή δεν μπορεί να προσάψει προσχηματικά στο οικείο κράτος μέλος γενική και συνεχιζόμενη παράβαση των υποχρεώσεων που αυτό υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης, προκειμένου η ίδια να απαλλαγεί από την υποχρέωση να αποδείξει την προσαπτόμενη παράβαση βάσει συγκεκριμένων στοιχείων που χαρακτηρίζουν την παράβαση συγκεκριμένων διατάξεων την οποία επικαλείται και να στηριχθεί σε απλές πιθανολογήσεις ή σε υπεραπλουστευτικές αιτιώδεις συνάφειες [απόφαση της 29ης Ιουνίου 2023, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία ειδικών ζωνών διατήρησης), C-444/21, EU:C:2023:524, σκέψη 167 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

91 Επιπλέον, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει παράβαση η οποία συνίσταται στο ότι δεν επιτεύχθηκε το επιδιωκόμενο με την οδηγία αποτέλεσμα [πρβλ. αποφάσεις της 10ης Απριλίου 2003, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-20/01 και C-28/01, EU:C:2003:220, σκέψη 30, καθώς και της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Βακτήριο Xylella fastidiosa) C-443/18, EU:C:2019:676, σκέψη 77].

92 Τέλος, επισημαίνεται ότι, μολονότι το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους επιβάλλει γενική υποχρέωση λήψεως κατάλληλων μέτρων προστασίας για την αποφυγή, μεταξύ άλλων, της υποβάθμισης των οικοτόπων, εντούτοις η διάταξη αυτή δεν προβλέπει συγκεκριμένα μέτρα τα οποία οφείλουν να θεσπίζουν τα κράτη μέλη και, ως εκ τούτου, καταλείπει σε αυτά περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή της (πρβλ. απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2016, Grüne Liga Sachsen κ.λπ., C-399/14, EU:C:2016:10, σκέψεις 36, 37 και 40).

93 Από τις προκαταρκτικές αυτές παρατηρήσεις προκύπτει ότι η Επιτροπή, η οποία είναι η μόνη αρμόδια να κρίνει αν είναι σκόπιμο να κινήσει τη διαδικασία λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, δύναται να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου προκειμένου αυτό να διαπιστώσει συστηματική και διαρκή παράβαση κράτους μέλους, συνιστάμενη σε παράβαση της γενικής υποχρέωσης του εν λόγω κράτους μέλους να λάβει κατάλληλα μέτρα, υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, για την αποφυγή της υποβάθμισης των φυσικών οικοτόπων στις ειδικές ζώνες διατήρησης. Όταν η Επιτροπή προσάπτει σε κράτος μέλος μια τέτοια συστηματική και διαρκή παράβαση, αποδεικνύοντας την ύπαρξη πιθανότητας ή κινδύνου υποβάθμισης των φυσικών οικοτόπων λόγω παράλειψης να ληφθούν τέτοια μέτρα και εκθέτοντας ειδικές καταστάσεις καταδεικνύουσες την παράβαση αυτή, εναπόκειται στο κράτος μέλος να αμφισβητήσει τα νομικά και πραγματικά στοιχεία που επικαλείται η Επιτροπή καθώς και να αρνηθεί μια τέτοια υποβάθμιση.

94 Εν προκειμένω, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η παράλειψη, κατά τρόπο γενικό και διαρθρωτικό, εκ μέρους της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας να λάβει κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή της υποβάθμισης των τύπων οικοτότων 6510 και 6520 στις ειδικές ζώνες διατήρησης εντός της επικράτειάς της συνιστά παράβαση της υποχρέωσης που απορρέει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Κατά το θεσμικό όργανο, η παράβαση αυτή αποδεικνύεται από τις σημαντικές απώλειες επιφανείας των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων

στους τόπους όπου απαντούν αυτοί, απώλειες που οφείλονται στην απουσία ειδικής εποπτείας στους εν λόγω τόπους και στην έλλειψη δεσμευτικών νομικά μέτρων κατά της υπερβολικής λίπανσης και της πρόωρης κοπής της χορτονομής στους ίδιους τόπους.

95 Κατά πρώτον, όσον αφορά τον ισχυρισμό περί υποβάθμισης των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520, υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, λόγω των σημαντικών απωλειών επιφανείας τις οποίες υπέστησαν οι συγκεκριμένοι τύποι οικοτόπων εντός των ειδικών ζωνών διατήρησης στη Γερμανία, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή αποσκοπεί στην προστασία των οικείων τόπων από πιθανή υποβάθμισή τους, μπορεί να είναι αναγκαία η λήψη τόσο των μέτρων που αποσκοπούν στην πρόληψη των εξωτερικών βλαβών και διαταραχών που προκαλούνται από τον άνθρωπο όσο και των μέτρων που αποσκοπούν να εμποδίζουν φυσικές εξελίξεις δυνάμενες να επιδεινώσουν την κατάσταση διατήρησης των ειδών και των φυσικών οικοτόπων εντός των ειδικών ζωνών διατήρησης [πρβλ. απόφαση της 29ης Ιουνίου 2023, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία ειδικών ζωνών διατήρησης), C-444/21, EU:C:2023:524, σκέψεις 148 και 149 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

96 Επιπλέον, δεδομένου ότι το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους εφαρμόζεται ως προς κάθε τέτοιο τόπο και τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποφεύγουν σε κάθε επιμέρους τόπο την υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων των οποίων η παρουσία είναι σημαντική, η υποβάθμιση που διαπιστώνεται σε συγκεκριμένο τόπο δεν μπορεί να αντισταθμιστεί με αναβάθμιση σε άλλες περιοχές.

97 Επομένως, προκειμένου να προσδιοριστεί αν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη, κατά τρόπο γενικό και διαρθρωτικό, το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, πρέπει να εξεταστεί αν η Επιτροπή απέδειξε την ύπαρξη, σε σημαντικό αριθμό αντιπροσωπευτικών για το εν λόγω κράτος μέλος τόπων, σημαντικών απωλειών επιφανείας των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 καθώς και την πιθανότητα η υποβάθμιση των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων να προκλήθηκε από την παράλειψη του κράτους μέλους να λάβει κατάλληλα μέτρα.

98 Κατ’ αρχάς, όσον αφορά τις απώλειες επιφανείας των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 στη Γερμανία, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι από την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της άσκησης της υπό κρίση προσφυγής, βάσει σύγκρισης των δεδομένων που κατέγραψε το κράτος μέλος στα ΤΕΔ του έτους 2006 με εκείνα που προήλθαν από τα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα ΤΕΔ και από τα σχέδια διαχείρισης των διαφόρων ζωνών, προέκυψε σημαντική απώλεια επιφανείας σε 596 από τους 2 027 τόπους όπου απαντά ο τύπος οικοτόπου 6510 και σε 88 από τους 295 τόπους όπου απαντά ο τύπος οικοτόπου 6520, απώλεια που ανέρχεται, στους συγκεκριμένους τόπους, στο 49,52 % των εκτάσεων του τύπου οικοτόπου 6510 και στο 51,07 % των εκτάσεων του τύπου οικοτόπου 6520. Κατά το θεσμικό όργανο, ο μεγάλος αριθμός των τόπων όπου διαπιστώθηκε σημαντική μείωση επιφανείας καθώς και η γεωγραφική κατανομή των οικείων τόπων σε ολόκληρη τη Γερμανία καταδεικνύουν ότι πρόκειται για γενική και διαρθρωτική μεταβολή.

99 Προς αμφισβήτηση των εκτιμήσεων αυτών, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι κακώς η Επιτροπή στηρίχθηκε, για την εκτίμηση των μεταβολών ως προς την έκταση, στα δεδομένα που περιέχονταν στα ΤΕΔ σχετικά με το έτος 2006, όσον αφορά τους συγκεκριμένους τύπους οικοτόπων, λόγω των σφαλμάτων που περιέχονταν σε αυτά. Εντούτοις, επισημαίνεται ότι, ακόμη και μετά τη διόρθωση των εν λόγω σφαλμάτων, εξακολουθεί να υφίσταται απώλεια επιφανείας σε 81 τόπους όπου απαντά ο τύπος οικοτόπου 6510 και σε 15 τόπους όπου απαντά ο τύπος οικοτόπου 6520.

100 Επιπλέον, το κράτος μέλος τονίζει ότι, σύμφωνα με τα ΤΕΔ που διαβιβάστηκαν από το 2006, ο τύπος οικοτόπου 6510 κάλυπτε περίπου 85 000 εκτάρια συνολικά, ο δε τύπος οικοτόπου 6520 κάλυπτε άνω των 12 000 εκταρίων συνολικά, ενώ, όσον αφορά τους τόπους τους οποίους έλαβε υπόψη η Επιτροπή, το θεσμικό όργανο κάνει λόγο για απώλειες επιφανείας 18 717,14 εκταρίων για τον τύπο οικοτόπου 6510 και 1 890,35 εκταρίων για τον τύπο οικοτόπου 6520. Πλην όμως, το κράτος μέλος εκτιμά ότι, στην πραγματικότητα, οι απώλειες επιφανείας που έλαβαν χώρα στους ως άνω τόπους ανέρχονται, αντιστοίχως, σε 977,44 εκτάρια και 110,49 εκτάρια.

101 Επιβάλλεται επίσης να σημειωθεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναγνωρίζει ότι δεν είναι σε θέση να αιτιολογήσει ή να εξηγήσει, όσον αφορά ορισμένους από τους τόπους που ελήφθησαν υπόψη από την Επιτροπή, απώλειες επιφανείας ανερχόμενες σε περίπου 11 000 εκτάρια για τον τύπο οικοτόπου 6510 και σε περίπου 360 εκτάρια για τον τύπο οικοτόπου 6520.

102 Τα δεδομένα που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Β.4 του υπομνήματος αντικρούσεως του κράτους μέλους επιβεβαιώνουν τον ανωτέρω ισχυρισμό, καθόσον φανερώνουν, όπως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 73 των προτάσεών του, ότι οι εν λόγω «ανεξήγητες απώλειες» αφορούν τουλάχιστον 9 853,38 εκτάρια εντός πλειόνων των 200 τόπων όπου απαντά ο τύπος οικοτόπου 6510 και τουλάχιστον 249,78 εκτάρια εντός 24 τόπων όπου απαντά ο τύπος οικοτόπου 6520.

103 Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, διαπιστώνεται ότι η Επιτροπή απέδειξε σημαντικές απώλειες επιφανείας των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 σε σημαντικό αριθμό τόπων εντός της επικράτειας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

104 Εν συνεχεία, όσον αφορά το ζήτημα αν οι εν λόγω απώλειες επιφανείας είναι αντιπροσωπευτικές για το συγκεκριμένο κράτος μέλος, αρκεί η παρατήρηση ότι οι επίμαχοι τόποι είναι κατανεμημένοι, όσον αφορά τον τύπο οικοτόπου 6510, μεταξύ δέκα ομόσπονδων κρατών και, όσον αφορά τον τύπο οικοτόπου 6520, μεταξύ πέντε ομόσπονδων κρατών ενός κράτους μέλους που αριθμεί συνολικά δεκαέξι ομόσπονδα κράτη, εκ των οποίων τρεις πόλεις, ήτοι το Βερολίνο, η Βρέμη και το Αμβούργο, έχουν το καθεστώς ομόσπονδου κράτους.

105 Τέλος, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή απέδειξε επαρκώς την πιθανότητα η υποβάθμιση αυτή των τύπων οικοτόπων να προκλήθηκε από την παράλειψη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας να λάβει κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή της, η δε Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν προέβαλε κανένα στοιχείο ικανό να αποκλείσει την εν λόγω πιθανότητα.

106 Κατά δεύτερον, όσον αφορά το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η απουσία ειδικής εποπτείας στις ορισθείσες ειδικές ζώνες διατήρησης σχετικά με τους τύπους οικοτόπων 6510 και 6520 στη Γερμανία συνέβαλε στην υποβάθμιση των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 92 και 93 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, το οποίο επιβάλλει γενική υποχρέωση για την αποφυγή της υποβάθμισης των φυσικών οικοτόπων, καταλείπει σε κάθε κράτος μέλος περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή του ενώ, μεταξύ άλλων, όταν η Επιτροπή προσάπτει σε κράτος μέλος συστηματική και διαρκή παράβαση της υποχρέωσης αυτής, καταδεικνύοντας την πιθανότητα η αδράνεια του κράτους μέλους να επιφέρει υποβάθμιση των εν λόγω φυσικών οικοτόπων, εναπόκειται στο οικείο κράτος μέλος να αντικρούσει τα νομικά και πραγματικά στοιχεία τα οποία επικαλείται το θεσμικό όργανο.

107 Εν προκειμένω, αφενός, η Επιτροπή, αφού απέδειξε την ύπαρξη σημαντικών απωλειών επιφανείας των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 σε σημαντικό αριθμό γεωγραφικών περιοχών εντός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, υποστηρίζει ότι οι απώλειες αυτές αποτελούν ένδειξη της συστηματικής παράβλεψης εκ μέρους των αρμόδιων αρχών του εν λόγω κράτους μέλους να εποπτεύσουν την κατάσταση διατήρησης των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων.

108 Δεδομένου ότι, σύμφωνα με τις διευκρινίσεις που παρέσχε το θεσμικό όργανο, είναι πιθανό μια τέτοια ανεπαρκής εποπτεία εκ μέρους των εν λόγω αρχών να έχει συμβάλει στην υποβάθμιση των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων στους τόπους όπου απαντούν οι οικότοποι αυτοί των οποίων η κατάσταση διατήρησης εξελίσσεται αρνητικά, εναπόκειται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να προσκομίσει στοιχεία ικανά να αποδείξουν ότι η ίδια δεν παρέλειψε να ασκήσει την ειδική εποπτεία στους εν λόγω τόπους.

109 Αφετέρου, όσον αφορά την επίκριση της Επιτροπής για έλλειψη ειδικών μέτρων εποπτείας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέχει μια γενική παρουσίαση του συστήματος άσκησης εποπτείας τόσο σε ομοσπονδιακό επίπεδο όσο και στο επίπεδο των ομόσπονδων κρατών καθώς και μια παρουσίαση ορισμένων ειδικών μέτρων εποπτείας που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στα ίδια αυτά επίπεδα. Θεωρεί, επομένως, ότι ασκεί κατάλληλη εποπτεία στους τύπους οικοτόπων 6510 και 6520 εντός της επικράτειάς της. Εντούτοις, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, στο συγκεκριμένο πλαίσιο, το κράτος μέλος αντικρούει μόνον εν μέρει τους ισχυρισμούς της Επιτροπής ότι, εντός ορισμένων ομόσπονδων κρατών, δεν υφίσταται ακριβής χαρτογράφηση των τόπων όπου απαντούν οι εν λόγω τύποι οικοτόπων ή ότι ο κύκλος χαρτογράφησης καθυστερεί υπερβολικά ή, ακόμη, ότι ο έλεγχος της κατάστασης στους τύπους αυτούς οικοτόπων είτε απουσιάζει είτε διενεργείται αποκλειστικώς δειγματοληπτικά ή καθορίζεται από κάποιο γεγονός.

110 Επομένως, επισημαίνεται ότι τα μέτρα εποπτείας που εφαρμόζονται στη Γερμανία δεν στοχεύουν με επαρκή ακρίβεια στους οικείους τόπους ούτε είναι συστηματικά και σταθερά ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι η προβαλλόμενη εποπτεία είναι κατάλληλη υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

111 Κατά τρίτον, όσον αφορά το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η υποβάθμιση των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 στη Γερμανία οφείλεται επίσης στο γεγονός ότι το κράτος μέλος δεν έχει λάβει δεσμευτικά νομικώς μέτρα κατά της υπερβολικής λίπανσης και της πρόωρης κοπής της χορτονομής για την προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης, προκρίνει δε, αντιθέτως, συμφωνίες συμβατικής προστασίας καθώς και μη δεσμευτικές συστάσεις και μη δεσμευτικά σχέδια διαχείρισης, σημειώνεται ότι οι διάδικοι δεν αμφισβητούν ότι η υπερβολική λίπανση και η πρόωρη κοπή της χορτονομής στους τόπους όπου απαντούν οι συγκεκριμένοι τύποι οικοτόπων έχουν ως συνέπεια την υποβάθμισή τους, ενώ, απεναντίας, το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν μέτρα για την αποφυγή μιας τέτοιας υποβάθμισης.

112 Όσον αφορά τη φύση των εν λόγω μέτρων, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ισχυρίζεται, στηριζόμενη στη σκέψη 63 της αποφάσεως της 14ης Οκτωβρίου 2010, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-535/07, EU:C:2010:602), ότι δεν προκύπτει ότι η επίτευξη του ανωτέρω σκοπού προϋποθέτει κατ' ανάγκην την επιβολή ειδικών απαγορεύσεων, ο δε σκοπός αυτός μπορεί να επιτευχθεί μέσω συμφωνιών προστασίας που δεσμεύουν τους φορείς εκμετάλλευσης των συγκεκριμένων τόπων καθώς και μέσω μη δεσμευτικών συστάσεων και σχεδίων διαχείρισης.

113 Πλην όμως, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το επίπεδο προστασίας του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους πρέπει να καθορίζεται, μεταξύ άλλων, υπό το πρίσμα των στόχων διατήρησης του οικείου τόπου (απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2024, Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία κ.λπ., C-66/23, EU:C:2024:733, σκέψη 43).

114 Επομένως, στον βαθμό που ο σκοπός της προστασίας των τόπων τους οποίους αφορά η συγκεκριμένη διάταξη συνίσταται, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 84 της παρούσας αποφάσεως, στην προστασία των τόπων αυτών από την υποβάθμισή τους, η έλλειψη δεσμευτικής νομικά διάταξης που να απαγορεύει την υπερβολική λίπανση και την πρόωρη κοπή της χορτονομής στους τόπους όπου απαντούν οι τύποι οικοτόπων 6510 και 6520 δεν καθιστά δυνατή τη συμμόρφωση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας προς τις απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

115 Επιπλέον, μολονότι το κράτος μέλος επικαλείται την ύπαρξη συμφωνιών προστασίας που δεσμεύουν τους φορείς εκμετάλλευσης των οικείων τόπων, εντούτοις δεν απέδειξε ότι οι συμφωνίες αυτές επέφεραν αποτέλεσμα ισοδύναμο με μια δεσμευτική νομικά διάταξη που απαγορεύει την υπερβολική λίπανση και την πρόωρη κοπή της χορτονομής στους εν λόγω τόπους.

116 Κατά συνέπεια, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να λάβει δεσμευτικά νομικώς μέτρα προστασίας κατά της υπερβολικής λίπανσης και της πρόωρης κοπής της χορτονομής στους τόπους όπου απαντούν οι τύποι οικοτόπων 6510 και 6520, παρέβη το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

117 Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπιστώνεται ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας κατά τρόπο γενικό και διαρθρωτικό να λάβει μέτρα κατάλληλα για την αποφυγή της υποβάθμισης, στις ορισθείσες συναφώς ζώνες, της υποβάθμισης των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 που προστατεύονται από το δίκτυο Natura 2000 και μνημονεύονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας για τους οικοτόπους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής.

Επί της δεύτερης αιτιάσεως, με την οποία προβάλλεται παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας για τους οικοτόπους

– *Επιχειρήματα των διαδίκων*

118 Με τη δεύτερη αιτίαση, η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας για τους οικοτόπους, καθόσον παρέλειψε, κατά τρόπο γενικό και διαρθρωτικό, να της διαβιβάσει επικαιροποιημένα στοιχεία σχετικά με τους τόπους όπου απαντούν οι τύποι οικοτόπων 6510 και 6520.

119 Το θεσμικό όργανο επισημαίνει ότι, σε 202 από τους 596 τόπους όπου απαντά ο τύπος οικοτόπου 6510 και σε 14 από τους 88 τόπους όπου απαντά ο τύπος οικοτόπου 6520, τα τελευταία ΤΕΔ δεν ήταν επικαιροποιημένα αφού δεν περιείχαν τις πραγματικές διαπιστώσεις σχετικά με τις εκτάσεις των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων. Δεδομένου ότι πρόκειται για δέκα από τα δεκαέξι ομόσπονδα κράτη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, πρόκειται για διαρθρωτική παράλειψη επικαιροποίησης των ΤΕΔ.

120 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, καίτοι το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν επιβάλλει ρητώς στα κράτη μέλη την υποχρέωση να παρέχουν επικαιροποιημένα στοιχεία σχετικά με την έκταση κάθε ειδικής ζώνης διατήρησης επί τακτικής βάσεως, εντούτοις η εν λόγω υποχρέωση επικαιροποίησης απορρέει από τη συστηματική και τελολογική ερμηνεία της διάταξης.

121 Διευκρινίζει ότι είναι αναγκαίο να έχει στη διάθεσή της τα οικεία δεδομένα ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση των στόχων διατήρησης του άρθρου 2 της οδηγίας για τους οικοτόπους. Επιπλέον, υπενθυμίζει ότι οφείλει, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 9 της ίδιας οδηγίας, να προβαίνει σε περιοδική εκτίμηση της συμβολής του συστήματος Natura 2000 στην επίτευξη των στόχων που αναφέρονται στα άρθρα 2 και 3.

122 Η σημασία της παροχής τέτοιων δεδομένων τα οποία επικαιροποιούνται τακτικά προκύπτει επίσης από το άρθρο 17 της οδηγίας για τους οικοτόπους, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να συντάσσουν ανά εξαετία έκθεση στην οποία οφείλουν να περιγράφουν λεπτομερώς τα μέτρα που έχουν λάβει και τις βελτιώσεις που έχουν επέλθει σε κάθε τόπο.

123 Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας για τους οικοτόπους υπό την έννοια ότι η διάταξη αυτή επιβάλλει υποχρέωση για μία μόνον «πρώτη» διαβίβαση των δεδομένων δεν καθιστά δυνατή την επαρκή διασφάλιση της επίτευξης των στόχων διατήρησης, διότι οι ειδικές ζώνες διατήρησης και οι τύποι οικοτόπων υφίστανται συνεχείς μεταβολές.

124 Το θεσμικό όργανο επισημαίνει περαιτέρω ότι, με την εκτελεστική απόφαση 2011/484, έκανε δεκτό το ισχύον επί του παρόντος ΤΕΔ στο πλαίσιο της διαβίβασης των δεδομένων που αφορούν τις περιοχές Natura 2000 καθώς και ότι η αιτιολογική σκέψη 4 της εκτελεστικής αυτής απόφασης αποσαφηνίζει την εν λόγω υποχρέωση τακτικής επικαιροποίηση ορίζοντας ότι «[τ]ο περιεχόμενο του τυποποιημένου εντύπου δεδομένων για το δίκτυο Natura 2000 πρέπει να επικαιροποιείται τακτικά βάσει των βέλτιστων διαθέσιμων πληροφοριών για κάθε τόπο του δικτύου, ώστε να είναι σε θέση η Επιτροπή να εκπληρώνει τον συντονιστικό της ρόλο».

125 Τέλος, τονίζει ότι η πλειονότητα των κρατών μελών αναγνωρίζει την ανάγκη συνεχούς επικαιροποίησης των ΤΕΔ και της υποβάλλει δεδομένα που επικαιροποιούνται ετησίως.

126 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζητεί την απόρριψη της συγκεκριμένης αιτιάσεως.

127 Επισημαίνει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας για τους οικοτόπους επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να υποβάλουν άπαξ λεπτομερείς πληροφορίες όσον αφορά τους τόπους κοινοτικής σημασίας, αλλά όχι να επικαιροποιούν τα δεδομένα αυτά.

128 Επιπλέον, η συστηματική ερμηνεία ενισχύει την ως άνω γραμματική ερμηνεία, δεδομένου ότι το εν λόγω άρθρο 4 αφορά τη διαδικασία για τη δήλωση των τόπων και την κατάρτιση των καταλόγων καταγραφής των τόπων κοινοτικής σημασίας και όχι τη μεταγενέστερη ανταλλαγή πληροφοριών με την Επιτροπή, η οποία διέπεται, άλλωστε, από τις διατάξεις που περιλαμβάνονται στο επόμενο τμήμα της οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ενημέρωση», ιδίως δε από το άρθρο 17 της οδηγίας.

129 Το κράτος μέλος σημειώνει ότι, αν ο νομοθέτης της Ένωσης επιθυμούσε να επιβάλει υποχρέωση τακτικής επικαιροποίησης, θα την είχε διατυπώσει ρητώς, όπως έπραξε για την προβλεπόμενη στο άρθρο 17 της οδηγίας για τους οικοτόπους υποχρέωση κατάρτισης ανά εξαετία έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων που έχουν θεσπιστεί δυνάμει της συγκεκριμένης οδηγίας.

130 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η έλλειψη τέτοιας υποχρέωσης επικαιροποίησης των δεδομένων προκύπτει επίσης από τις επεξηγηματικές σημειώσεις που περιλαμβάνονται στο παράρτημα της εκτελεστικής απόφασης 2011/484, διότι απλώς, κατά τις σημειώσεις αυτές, «συνιστάται ανεπιφύλακτα» στα κράτη μέλη η «τακτική» επικαιροποίηση «βάσει των βέλτιστων διαθέσιμων πληροφοριών» των τεκμηρίων που περιλαμβάνονται στα ΤΕΔ, χωρίς να απαιτούνται πλήρεις επικαιροποιήσεις σε τακτική βάση.

– *Εκτίμηση του Δικαστηρίου*

131 Από το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας για τους οικοτόπους προκύπτει ότι ο κατάλογος των τόπων, όπου υποδεικνύονται οι φυσικοί οικότοποι του παραρτήματος I και τα τοπικά είδη του παραρτήματος II που απαντούν στους τόπους αυτούς, «διαβιβάζεται στην Επιτροπή μέσα σε μια τριετία από τη γνωστοποίηση της [συγκεκριμένης] οδηγίας ταυτόχρονα με τις πληροφορίες για κάθε τόπο».

132 Κατά τη διάταξη αυτή, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κοινοποιούν, μεταξύ άλλων, τον κατάλογο των γεωγραφικών τόπων και τις σχετικές με τους τόπους αυτούς πληροφορίες, τούτο δε εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, ήτοι εντός τριών ετών από τη γνωστοποίηση της οδηγίας. Επομένως, όπως επισημαίνει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, οι όροι της συγκεκριμένης διάταξης παραπέμπουν σαφώς σε μία και μοναδική διαβίβαση πληροφοριών.

133 Συνεπώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι από το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν προκύπτει υποχρέωση των κρατών μελών να επικαιροποιούν τακτικά τα οικεία δεδομένα κατόπιν της προβλεπόμενης στη διάταξη αυτή διαβίβασής τους.

134 Η συστηματική ανάλυση της διάταξης δεν επιτρέπει διαφορετική ερμηνεία.

135 Ειδικότερα, αφενός, η διαδικασία σχετικά με τον χαρακτηρισμό των τόπων ως «ειδικών ζωνών διατήρησης», όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 4 της οδηγίας, περιλαμβάνει διάφορα στάδια.

136 Συνεπώς, κατ' αρχάς, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας, κάθε κράτος μέλος προτείνει, μεταξύ άλλων, κατάλογο τόπων αναφέροντας τους τύπους φυσικών οικοτόπων που απαντούν σε αυτούς και διαβιβάζει στην Επιτροπή τον εν λόγω κατάλογο καθώς και διάφορες πληροφορίες σχετικά με τους συγκεκριμένους τόπους. Εν συνεχεία, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας, η Επιτροπή καταρτίζει, βάσει των καταλόγων που έχουν αποστείλει τα κράτη μέλη, κατάλογο των τόπων που επελέγησαν ως «τόποι κοινοτικής σημασίας». Τέλος, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας, αφότου επιλεγεί ένας τόπος ως τόπος κοινοτικής σημασίας, το οικείο κράτος μέλος τον χαρακτηρίζει ως «ειδική ζώνη διατήρησης».

137 Επομένως, το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας για τους οικοτόπους ρυθμίζει απλώς το πρώτο στάδιο της διαδικασίας που πρέπει να ακολουθήσουν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή για τον ορθό προσδιορισμό των ειδικών ζωνών διατήρησης.

138 Αφετέρου, μολονότι είναι αληθές, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, ότι η υποχρέωση τακτικής επικαιροποίησης των δεδομένων απορρέει από το άρθρο 17 της οδηγίας, καθόσον το άρθρο αυτό επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να καταρτίζουν ανά εξαετία έκθεση στην οποία οφείλουν να περιγράφουν λεπτομερώς, μεταξύ άλλων, τα μέτρα που έχουν ληφθεί σε εθνικό επίπεδο καθώς και τον αντίκτυπο των εν λόγω μέτρων στην κατάσταση διατήρησης κάθε τόπου, εντούτοις το ίδιο το άρθρο 17 δεν περιλαμβάνει καμία παραπομπή στο άρθρο 4 της οδηγίας για

τους οικοτόπους ούτε περιέχει, γενικότερα, κάποιο στοιχείο υπέρ της ερμηνείας του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλουν επί τακτικής βάσεως επικαιροποιημένα δεδομένα σχετικά με τις ειδικές ζώνες διατήρησης.

139 Όσον αφορά τους στόχους διατήρησης των άρθρων 2 και 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους, υπενθυμίζεται ότι η Επιτροπή προβαίνει, κατά το άρθρο 9 της οδηγίας αυτής, σε περιοδική εκτίμηση της συμβολής του συστήματος Natura 2000 στην επίτευξη των στόχων που προβλέπονται στα άρθρα 2 και 3. Προς τούτο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας, το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο εξέδωσε την εκτελεστική απόφαση 2011/484 της οποίας η αιτιολογική σκέψη 4 αναφέρει ότι το περιεχόμενο του ΤΕΔ για το δίκτυο Natura 2000 πρέπει να επικαιροποιείται τακτικά βάσει των βέλτιστων διαθέσιμων πληροφοριών για κάθε τόπο του δικτύου.

140 Εντούτοις, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 98 των προτάσεών του, ακόμη και αν υποτεθεί ότι από το άρθρο 9 της οδηγίας για τους οικοτόπους μπορεί να συναχθεί υποχρέωση των κρατών μελών να επικαιροποιούν τακτικά τα δεδομένα σχετικά με τον κάθε τόπο που έχει χαρακτηρισθεί ως ειδική ζώνη διατήρησης, τέτοια υποχρέωση δεν απορρέει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας αυτής.

141 Πάντως, η ερμηνεία μιας διάταξης υπό το πρίσμα του σκοπού της δεν είναι δυνατόν να έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας το σαφές και ακριβές γράμμα της διάταξης (πρβλ. αποφάσεις της 22ας Μαρτίου 2007, Επιτροπή κατά Βελγίου, C-437/04, EU:C:2007:178, σκέψη 56, καθώς και της 20ής Σεπτεμβρίου 2022, VD και SR, C-339/20 και C-397/20, EU:C:2022:703, σκέψη 71).

142 Περαιτέρω, ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι η πλειονότητα των κρατών μελών αναγνωρίζει την ανάγκη συνεχούς επικαιροποίησης των ΤΕΔ δεν ασκεί επιρροή για την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Συναφώς, όπως υπογραμμίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, είναι επιτρεπτό να θεωρηθεί ότι, αν ο νομοθέτης της Ένωσης είχε θελήσει να επιβάλει υποχρέωση τακτικής επικαιροποίησης διά της συγκεκριμένης διάταξης, θα το είχε προβλέψει ρητώς.

143 Συνεπώς, η δεύτερη αιτίαση πρέπει να απορριφθεί.

144 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, διαπιστώνεται ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους καθόσον παρέλειψε, κατά τρόπο γενικό και διαρθρωτικό, να λάβει κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή, στις ορισθείσες συναφώς ζώνες, της υποβάθμισης των τύπων οικοτόπων 6510 και 6520 που προστατεύονται από το δίκτυο Natura 2000 και μνημονεύονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας αυτής.

145 Απορρίπτεται κατά τα λοιπά η προσφυγή.

Επί των δικαστικών εξόδων

146 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας, σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων, κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του. Δεδομένου ότι η Επιτροπή και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ηττήθηκαν μερικώς, κάθε διάδικος φέρει τα δικά της δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τρίτο τμήμα) αποφασίζει:

1) **Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2013/17/ΕΕ του Συμβουλίου, της 13ης Μαΐου 2013, καθόσον παρέλειψε, κατά τρόπο γενικό και διαρθρωτικό, να λάβει κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή, στις ορισθείσες συναφώς ζώνες, της υποβάθμισης των τύπων οικοτόπων 6510 (θεριζόμενοι λειμώνες χαμηλού υψομέτρου) και 6520 (ορεινοί θεριζόμενοι λειμώνες) που προστατεύονται από το δίκτυο Natura 2000 και μνημονεύονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 92/43, όπως τροποποιήθηκε.**

2) **Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή.**

3) **Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

(υπογραφές)