Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 14 de noviembre de 2024*

«Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Artículo 6, apartado 2 — Medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales — Tipos de hábitats 6510 (Prados pobres de siega de baja altitud) y 6520 (Prados de siega de montaña) protegidos por la Red Natura 2000 — Pérdidas de superficie — Falta de vigilancia específica de los hábitats naturales — Omisión general y sistemática — Artículo 4, apartado 1 — Propuesta por cada Estado miembro de una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales y de las especies autóctonas existentes en dichos lugares — Actualización periódica de la información relativa a dichos lugares»

En el asunto C-47/23,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 31 de enero de 2023,

Comisión Europea, representada por los Sres. C. Hermes y M. Noll-Ehlers, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada por el Sr. J. Möller y la Sra. A. Hoesch, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de la Sala Segunda, en funciones de Presidenta de la Sala Tercera, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Tercera, y los Sres. N. Jääskinen, M. Gavalec (Ponente) y N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretaria: Sra. N. Mundhenke, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de marzo de 2024;

* Lengua de procedimiento: alemán.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de septiembre de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que:

– al no haber adoptado, de manera general y sistemática, medidas apropiadas para evitar el deterioro de los tipos de hábitats 6510 (Prados pobres de siega de baja altitud) y 6520 (Prados de siega de montaña) protegidos por la Red Natura 2000, recogidos en el anexo I de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193) (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), en los lugares designados para ellos, y

– al no haber trasmitido, de manera general y sistemática, a la Comisión datos actualizados acerca de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en los lugares designados para ellos,

la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben, respectivamente, en virtud de los artículos 6, apartado 2, y 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva sobre los hábitats

2 El artículo 1 de la Directiva sobre los hábitats dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

b) “hábitats naturales”: zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como seminaturales;

c) “tipos de hábitats naturales de interés comunitario”: los que, en el territorio a que se refiere el artículo 2:
   i) se encuentran amenazados de desaparición en su área de distribución natural;

      o bien
   ii) presentan un área de distribución natural reducida a causa de su regresión o debido a su área intrínsecamente restringida;

      o bien

iii) constituyen ejemplos representativos de características típicas de una o de varias de las nueve regiones biogeográficas siguientes: alpina, atlántica, boreal, continental, estépica, macaronesia, del mar Negro, mediterránea y panónica.

Estos tipos de hábitats figuran o podrán figurar en el Anexo I;

[…]

e) "estado de conservación de un hábitat": el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El "estado de conservación" de un hábitat natural se considerará "favorable" cuando:

– su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y

– la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible, y

– el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable con arreglo a la letra i);

[…]

l) "zona especial de conservación": un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar.»

3 A tenor del artículo 2, apartado 2, de la citada Directiva:

«Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.»

4 El artículo 3, apartados 1 y 2, de dicha Directiva establece:

«1. Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000". Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE [del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125)].

2. Cada Estado miembro contribuirá a la constitución de Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los tipos de hábitats naturales y los hábitats de especies a que se refiere el apartado 1. Con tal fin y de conformidad con las disposiciones del artículo 4, cada Estado miembro designará lugares y zonas especiales de conservación, teniendo en cuenta los objetivos mencionados en el apartado 1.»

5 El artículo 4 de la misma Directiva dispone:

«1. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 1) y la información científica pertinente, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares. Para las especies animales que requieran un territorio extenso, los mencionados lugares corresponderán a los lugares concretos, dentro de la zona de distribución natural de esas especies, que presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción. Para las especies acuáticas que requieran territorios extensos, solo se propondrán lugares de estas características en caso de que exista una zona claramente delimitada que albergue los elementos físicos y biológicos esenciales para su vida y reproducción. Los Estados miembros propondrán, llegado el caso, la adaptación de dicha lista con arreglo a los resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11.

La lista se remitirá a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la presente Directiva, junto con la información relativa a cada lugar. Dicha información incluirá un mapa del lugar, su denominación, su ubicación, su extensión, así como los datos resultantes de la aplicación de los criterios que se especifican en el Anexo III (etapa 1) y se proporcionará de acuerdo con un formulario que elaborará la Comisión con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 21.

2. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 2) y en el marco de cada una de las nueve regiones biogeográficas que se mencionan en el inciso iii) de la letra c) del artículo 1 y del conjunto del territorio a que se refiere el apartado 1 del artículo 2, la Comisión, de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, redactará un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria, basándose en las listas de los Estados miembros, que incluya los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias.

Aquellos Estados miembro en los que los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios y una o varias especies prioritarias representen más del 5 % del territorio nacional podrán solicitar, con el acuerdo de la Comisión, que los criterios enumerados en el Anexo III (etapa 2) se apliquen de un modo más flexible con vistas a la selección del conjunto de los lugares de importancia comunitaria de su territorio.

La lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria, en la que se harán constar los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias, será aprobada por la Comisión mediante el procedimiento mencionado en el artículo 21.

3. La lista que se menciona en el apartado 2 se elaborará en un plazo de seis años a partir de la notificación de la presente Directiva.

4. Una vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de la importancia de los lugares [para] el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del Anexo I o de una especie de las del Anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.

5. Desde el momento en que un lugar figure en la lista a que se refiere el párrafo tercero del apartado 2, quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6.»

6 A tenor del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats:

«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes solo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. […]

[…]»

7 El artículo 9 de esa Directiva establece:

«La Comisión, con arreglo al procedimiento del artículo 21, evaluará periódicamente la contribución de Natura 2000 a la realización de los objetivos a que se refieren los artículos 2 y 3. En este contexto, podrá estudiarse el cambio de categoría de una zona especial de conservación cuando así lo justifique la evolución natural registrada como resultado de la vigilancia a que se refiere el artículo 11.»

8 El artículo 11 de la citada Directiva tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros se encargarán de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias.»

9 El artículo 17 de la misma Directiva dispone:

«1. Cada seis años a partir de la expiración del plazo previsto en el artículo 23, los Estados miembros elaborarán un informe sobre la aplicación de las disposiciones que hayan adoptado en el marco de la presente Directiva. Dicho informe incluirá, en particular información sobre las medidas de conservación a que se refiere el apartado 1 del artículo 6, así como la evaluación de las repercusiones de dichas medidas en el estado de conservación de los tipos de hábitat del Anexo I y de las especies del Anexo II y los principales resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11. Dicho informe, acorde con el modelo establecido por el comité, se remitirá a la Comisión y estará a disposición del público.

2. La Comisión elaborará un informe de síntesis basándose en los informes a que se refiere el apartado 1. Dicho informe incluirá una evaluación adecuada de los progresos realizados y, en particular, de la contribución de Natura 2000 a la consecución de los objetivos que se especifican en el artículo 3. La parte del proyecto de informe relativa a la información facilitada por un Estado miembro se presentará a las autoridades del Estado miembro de que se trate para su verificación. La Comisión publicará, tras someterla al Comité y a más tardar dos años después de la recepción por parte de la Comisión de los informes a que se refiere el apartado 1, la versión definitiva del informe y la remitirá a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social.

3. Los Estados miembros podrán indicar las zonas designadas con arreglo a la presente Directiva mediante los carteles comunitarios previstos a tal efecto por el comité.»

10 Entre los tipos de hábitats naturales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de zonas especiales de conservación, mencionados en el anexo I de la Directiva sobre los hábitats, figuran, en particular, los «Prados pobres de siega de baja altitud» (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*) y los «Prados de siega de montaña», cuyos códigos Natura 2000 son, respectivamente, 6510 y 6520.

Decisión de Ejecución 2011/484/UE

11 El considerando 4 de la Decisión de Ejecución 2011/484/UE de la Comisión, de 11 de julio de 2011, relativa a un formulario de información sobre un espacio Natura 2000 (DO 2011, L 198, p. 39), enuncia:

«El contenido del Formulario Normalizado de Datos Natura 2000 debe actualizarse con regularidad en función de la mejor información disponible sobre cada espacio que conforma la red, de manera que la Comisión pueda desempeñar su función de coordinadora y cumplir la obligación que le impone el artículo 9 de la Directiva [92/43] de evaluar periódicamente la contribución de Natura 2000 a la realización de los objetivos previstos en los artículos 2 y 3 de esa Directiva.»

Derecho alemán

12 A tenor del artículo 3 de la Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Conservación del Paisaje), de 29 de julio de 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2542), en su versión aplicable al litigio, titulado «Competencias, funciones y facultades, acuerdos contractuales, cooperación administrativa»:

«(1) Las autoridades competentes para la protección de la naturaleza y conservación del paisaje en el sentido de la presente Ley son:

1. las autoridades competentes para la protección de la naturaleza y conservación del paisaje con arreglo a la legislación del estado federado, o

2. el Bundesamt für Naturschutz [(Oficina Federal de Protección de la Naturaleza, Alemania) (BfN)], en la medida en que la presente Ley le haya atribuido estas competencias.

«(2) Las autoridades competentes para la protección de la naturaleza y la preservación del paisaje velarán por el respeto de las disposiciones de la presente Ley y de las disposiciones adoptadas sobre la base de esta, y adoptarán las medidas necesarias en el caso concreto, tras haberlo valorado debidamente, con el fin de garantizar el cumplimiento de dicha normativa, salvo disposición en contrario.

(3) Por lo que respecta a las medidas de protección de la naturaleza y conservación del paisaje, procede, con carácter prioritario, comprobar si el objetivo puede alcanzarse también, a un coste razonable, mediante acuerdos contractuales.

(4) En el marco de la aplicación de medidas de conservación del paisaje y de ordenación paisajística, las autoridades competentes deberán, en la medida de lo posible, recurrir a explotaciones agrícolas y forestales, a organismos en los que estén representados por igual municipios o comunidades de municipios, agricultores y asociaciones cuyo objeto principal sea proteger la naturaleza y preservar el paisaje (asociaciones de conservación del paisaje), a asociaciones de protección de la naturaleza o a responsables de parques nacionales. Las competencias soberanas no podrán transferirse.

[…]»

13 El artículo 30 de esta Ley, titulado «Biotopos protegidos por la ley», establece:

«(1) Algunas partes de la naturaleza y del paisaje que revisten especial importancia como biotopos están legalmente protegidas (principio general).

(2) Quedan prohibidas las acciones que puedan provocar la destrucción o el deterioro significativo de los siguientes biotopos:

[…]

7. Los prados pobres de siega de baja altitud y los prados de siega de montaña, en el sentido del anexo I de la [Directiva sobre los hábitats], los pomares, los muros bajos y las albarradas.

Las prohibiciones de la primera frase se aplican también a otros biotopos legalmente protegidos por los estados federados. […]

(3) Previa solicitud, podrán concederse excepciones a las prohibiciones establecidas en el apartado 2, siempre y cuando el deterioro pueda compensarse.

[…]»

14 El artículo 33 de dicha Ley, titulado «Normas generales de protección», dispone en su apartado 1:

«Quedan prohibidas todas las modificaciones y alteraciones que puedan provocar un deterioro significativo de un lugar Natura 2000 en sus elementos esenciales para los objetivos de conservación o de protección. La autoridad competente en materia de protección de la naturaleza y conservación del paisaje podrá, en las condiciones previstas en el artículo 34, apartados 3 a 5, conceder excepciones a la prohibición establecida en la primera frase y a las prohibiciones establecidas en el artículo 32, apartado 3.»

15 El artículo 34 de la misma Ley, titulado «Evaluación de las repercusiones e inadmisibilidad de los proyectos; excepciones», establece en su apartado 1:

«Antes de cualquier autorización o ejecución de un proyecto, deberá llevarse a cabo una evaluación de sus repercusiones sobre los objetivos de conservación de un lugar Natura 2000 cuando, ya sea individualmente o conjuntamente con otros planes y proyectos, pueda afectar de manera significativa al lugar y no sirva directamente para la gestión del lugar. En la medida en que un lugar Natura 2000 sea una parte protegida de la naturaleza y del paisaje en el sentido del artículo 20, apartado 2, los criterios de evaluación de las repercusiones se derivan del objetivo de protección y de las disposiciones adoptadas a tal efecto, si ya se han tenido en cuenta los correspondientes objetivos de conservación. La persona encargada del proyecto deberá presentar los documentos necesarios para la evaluación de las repercusiones y para el examen de las condiciones contempladas en los apartados 3 a 5.»

Procedimiento administrativo previo

16 El 7 de mayo de 2018, tras constatar, sobre la base de los informes elaborados por la República Federal de Alemania con arreglo al artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats, el deterioro de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en los lugares en los que existen en dicho Estado miembro, la Comisión solicitó a las autoridades alemanas información al respecto.

17 Después de haber examinado la respuesta dada por dicho Estado miembro en un escrito de 12 de octubre de 2018, la Comisión le dirigió, el 26 de julio de 2019, un escrito de requerimiento que contenía dos imputaciones.

18 En primer lugar, la Comisión reprochaba a la República Federal de Alemania haber infringido el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, al no adoptar de manera sistemática las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en los lugares designados para ellos. Esta imputación se basaba en las pérdidas de superficie de estos tipos de hábitats en los lugares en los que existen, en la falta de vigilancia adecuada de dichos lugares y en la inexistencia de medidas jurídicamente vinculantes contra el exceso de fertilización y la siega prematura de dichos lugares.

19 En segundo lugar, la Comisión reprochaba a la República Federal de Alemania la infracción del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva, al no haber actualizado sistemáticamente los formularios normalizados de datos (en lo sucesivo, «FND») para esos tipos de hábitats previstos en la Decisión de Ejecución 2011/484.

20 En un escrito de 26 de noviembre de 2019, dicho Estado miembro manifestó su disconformidad con estas dos imputaciones.

21 El 30 de octubre de 2020, la Comisión dirigió un dictamen motivado a la República Federal de Alemania, en el que reiteraba sus imputaciones.

22 Mediante escrito de 30 de diciembre de 2020, dicho Estado miembro respondió al dictamen motivado alegando que los incumplimientos imputados carecían de fundamento.

23 Al estimar, tras analizar dicha respuesta, que la República Federal de Alemania no había adoptado las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 1, párrafo segundo, y 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, la Comisión interpuso el presente recurso el 31 de enero de 2023.

Sobre el recurso

24 En apoyo de su recurso, la Comisión invoca dos motivos, el primero, basado en la infracción del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, y el segundo, en la infracción del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva.

25 La República Federal de Alemania solicita que se desestime el recurso por incumplimiento.

Sobre la admisibilidad

26 La República Federal de Alemania invoca la inadmisibilidad parcial del recurso debido, por una parte, a la falta de concordancia entre el dictamen motivado y la demanda y, por otra, al carácter impreciso de esta en lo que respecta a la imputación de vigilancia insuficiente.

Sobre la excepción de inadmisibilidad basada en la falta de concordancia entre el dictamen motivado y la demanda

– *Alegaciones de las partes*

27 La República Federal de Alemania recuerda que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el objeto de un recurso por incumplimiento queda delimitado por el dictamen motivado de la Comisión, con arreglo al artículo 258 TFUE, de modo que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el citado dictamen. Además, conforme al artículo 127, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

28 Según la República Federal de Alemania, en el caso de autos, aunque la Comisión le reprocha, en su demanda, una pérdida de superficie de los tipos de hábitats naturales 6510 y 6520 en 596 y 88 lugares Natura 2000, respectivamente, resulta que, por una parte, 99 y, por otra, 2 de dichos lugares no se mencionaban en el dictamen motivado. Sostiene que, en consecuencia, el primer motivo es inadmisible en la medida en que se refiere a esos 101 lugares mencionados por primera vez en la demanda.

29 La Comisión solicita que se desestime esta excepción de inadmisibilidad.

30 Señala que, en la demanda, reprocha a la República Federal de Alemania «no haber adoptado, de manera general y sistemática, medidas apropiadas para evitar el deterioro de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en los lugares designados para ellos», en términos idénticos a los utilizados en el dictamen motivado.

31 Además, afirma que, cuando denuncia un incumplimiento sistemático y persistente, está facultada, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para aportar, en la fase del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, datos adicionales que acrediten el carácter general y continuado del incumplimiento alegado. Sostiene que, por lo tanto, el hecho de mencionar en la demanda 101 lugares que no se mencionaban en el dictamen motivado no amplía el objeto del litigio y constituye únicamente una prueba adicional de la práctica general de la República General de Alemania constitutiva de una infracción del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, práctica que ya existía en la fecha del dictamen motivado.

32 Por último, la Comisión señala que, en cualquier caso, no podía mencionar en su dictamen motivado los 86 lugares situados en el Freistaat Bayern (Estado Libre de Baviera, Alemania), ya que los planes de gestión que pusieron de manifiesto las pérdidas de superficie aún no estaban disponibles en aquel momento.

33 En su escrito de dúplica, la República Federal de Alemania mantiene su excepción de inadmisibilidad.

34 Indica que, aunque la Comisión puede invocar un motivo basado en un incumplimiento general y persistente, le corresponde demostrar dicho incumplimiento alegado en casos individuales que sean representativos de la práctica del Estado miembro de que se trate. Así pues, y puesto que corresponde a continuación a dicho Estado miembro rebatir los datos aportados por la Comisión, esta podría, ciertamente, con posterioridad al procedimiento administrativo previo, completar sus ejemplos del incumplimiento reprochado con otros ejemplos, pero no podría basarse finalmente, sin motivos aparentes, en un conjunto de ejemplos compuesto de manera diferente. En su opinión, así sucede en el caso de autos, puesto que la Comisión no se limitó a designar en la demanda lugares adicionales, sino que sustituyó algunos de los lugares designados en el dictamen motivado por otros lugares, como demuestra el hecho de que el número total de lugares siguió siendo sustancialmente el mismo entre el dictamen motivado y la demanda.

35 Por último, la República Federal de Alemania rechaza la alegación de la Comisión de que los 86 lugares bávaros aún no estaban disponibles en la fecha del dictamen motivado. Afirma que, en esa fecha, 83 de ellos ya podían consultarse en Internet desde hacía varios meses y los tres últimos se cargaron el 21 de octubre de 2020, es decir, antes de dicha fecha.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

36 Según reiterada jurisprudencia, en la medida en que el recurso pretende denunciar un incumplimiento de carácter general de las disposiciones de una directiva, basado, en particular, en la actitud de las autoridades nacionales que se mostraron sistemática y constantemente tolerantes respecto de situaciones que no se ajustaban a dichas disposiciones, no puede excluirse, en principio, que la Comisión aporte datos adicionales en la fase del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, que acrediten el carácter general y continuado del incumplimiento alegado [véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, apartado 37, y de 4 de marzo de 2021, Comisión/Reino Unido (Valores límite — NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, apartado 80).

37 En este contexto, es preciso recordar también que, según jurisprudencia reiterada, la Comisión puede precisar sus imputaciones iniciales formuladas en la demanda, siempre que no modifique el objeto del litigio. Pues bien, al presentar nuevas pruebas que ilustran las imputaciones formuladas en su dictamen motivado, basadas en un incumplimiento de carácter general de las disposiciones de la Directiva, la Comisión no modifica el objeto del litigio [véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, apartado 38, y de 4 de marzo de 2021, Comisión/Reino Unido (Valores límite — NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, apartado 81).

38 En el caso de autos, es pacífico entre las partes que, si bien, en la demanda, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania una pérdida de superficie de los tipos de hábitats naturales 6510 y 6520 en un total de, respectivamente, 596 y 88 lugares, 99 y 2 de dichos lugares no se mencionaban en el dictamen motivado.

39 No obstante, la República Federal de Alemania no niega que las comprobaciones de deterioro realizadas por la Comisión con respecto a esos 101 lugares son de la misma naturaleza que las invocadas en el dictamen motivado en apoyo del incumplimiento general y sistemático imputado a dicho Estado miembro. Así, la circunstancia de que dichos sitios no se mencionaran en el dictamen motivado, pese a que los datos relativos a algunos de ellos podían consultarse en Internet antes de emitir el dictamen motivado, no impide que la Comisión pueda invocarlos en apoyo de su demanda para ilustrar el incumplimiento de carácter general que dicha institución reprocha al Estado miembro haber cometido. En efecto, de conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 36 y 37 de la presente sentencia, al proceder así la Comisión no modificó el objeto del litigio, sino que se limitó a precisar sus imputaciones iniciales aportando datos complementarios dirigidos a ilustrar el incumplimiento general y sistemático que alegaba en el dictamen motivado.

40 De ello resulta que debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad basada en la falta de concordancia entre el dictamen motivado y la demanda.

Sobre la excepción de inadmisibilidad basada en el carácter impreciso de la demanda en lo que respecta a la imputación de vigilancia insuficiente

– *Alegaciones de las partes*

41 La República Federal de Alemania recuerda que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión. Además, el dictamen motivado debe contener una exposición detallada y coherente de las razones por las que la Comisión ha llegado a la convicción de que el Estado miembro interesado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben.

42 Pues bien, en el caso de autos, aunque la Comisión le reprocha no garantizar una vigilancia «apropiada», en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, de los tipos de hábitats 6510 y 6520, ni de la demanda ni del dictamen motivado se desprende cuáles son las exigencias concretas que la Comisión establece para la obligación de vigilancia en los lugares en que se encuentran esos hábitats. Por lo tanto, en opinión de dicho Estado miembro, no está claro lo que debería hacer para subsanar el incumplimiento alegado y, en particular, si la Comisión considera que le correspondía aplicar medidas de vigilancia específica para cada zona de protección afectada o si estima que existían tales medidas, pero se aplicaban a intervalos demasiado espaciados o de manera demasiado superficial. Del mismo modo, y por el mismo motivo, la República Federal de Alemania alega que la imprecisión de la demanda hace imposible el ejercicio de la defensa en el presente procedimiento por incumplimiento.

43 Sostiene, por tanto, que el primer motivo es inadmisible en la medida en que carece de precisión a este respecto.

44 En su escrito de réplica, la Comisión solicita que se desestime la excepción de inadmisibilidad.

45 La Comisión sostiene que la República Federal de Alemania alega erróneamente el carácter impreciso del primer motivo. Afirma que estableció claramente, tanto en el procedimiento administrativo previo como en la demanda, cuáles son las exigencias jurídicas en materia de vigilancia que se derivan del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

46 Dicha institución recuerda que expuso que las «medidas apropiadas» en el sentido de esta disposición deben comprender una vigilancia regular de los lugares Natura 2000 sometidos a presiones y amenazas graves y cuyo estado de conservación evolucione negativamente, como ocurre con los tipos de hábitats 6510 y 6520 en la República Federal de Alemania, y añade que la frecuencia y las especificidades de esta vigilancia deben ser adaptadas, por los Estados miembros, en función del estado de conservación y de las tendencias observadas en los tipos de hábitats de su territorio.

47 La Comisión añade que, como indicó de manera unívoca en la demanda, jurídicamente se impone una vigilancia específica regular de los lugares con una frecuencia inferior, en cualquier caso, a doce años. No obstante, subraya que, en el caso de autos, habida cuenta de los datos fácticos comunicados por la República Federal de Alemania sobre la vigilancia en el territorio de dicho

Estado miembro, cuya frecuencia puede alcanzar doce años, dicha vigilancia no era «apropiada», en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, dado el estado desfavorable de los tipos de hábitats y su constante deterioro.

48 En su escrito de dúplica, la República Federal de Alemania mantiene la excepción de inadmisibilidad invocada. Aunque considera que el escrito de réplica de la Comisión permitió precisar que la primera imputación formulada por esta se refiere esencialmente al carácter insuficiente de la frecuencia de vigilancia de los lugares en los que existen los tipos de hábitats 6510 y 6520, reitera que la naturaleza de la imputación no se desprende claramente ni del dictamen motivado ni de la demanda.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

49 Para empezar, debe señalarse que la presente excepción de inadmisibilidad invocada por la República Federal de Alemania no se refiere a la alegación de la Comisión según la cual las pérdidas de superficie significativas de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en un número considerable de lugares geográficos en el territorio de dicho Estado miembro ponen de manifiesto que las autoridades competentes de dicho Estado miembro descuidan sistemáticamente la supervisión regular del estado de conservación de esos tipos de hábitats.

50 En efecto, la propia República Federal de Alemania expone que la argumentación de la Comisión se refiere a si la vigilancia de los tipos de hábitats 6510 y 6520 que se efectúa en dicho Estado miembro responde a las exigencias derivadas del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats y a si dicho Estado miembro ha adoptado «medidas apropiadas», en el sentido de dicha disposición, para evitar los deterioros.

51 En estas circunstancias, procede declarar que la cuestión del alcance y de la frecuencia que se derivan de dicha disposición, en la que se basa la República Federal de Alemania para invocar la inadmisibilidad de la argumentación de la Comisión, corresponde al fondo del asunto y a la apreciación de si el comportamiento de dicho Estado miembro constituye una infracción del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

52 En consecuencia, también debe desestimarse la segunda excepción de inadmisibilidad propuesta por la República Federal de Alemania.

53 Por consiguiente, el presente recurso por incumplimiento es admisible en su totalidad.

Sobre el fondo

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats

– *Alegaciones de las partes*

54 Mediante el primer motivo, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, al no haber adoptado, de manera general y sistemática, medidas apropiadas para evitar el deterioro de los tipos de hábitat 6510 y 6520 en las zonas especiales de conservación en su territorio.

55 La Comisión sostiene que el incumplimiento de dicho Estado miembro, consistente en no adoptar tales medidas apropiadas, queda demostrado por las pérdidas de superficie significativas de esos tipos de hábitats en esas zonas, por la falta de vigilancia específica de los lugares en los que existen esos tipos de hábitats y por la falta de medidas de protección jurídicamente vinculantes contra el exceso de fertilización y la siega prematura de dichas zonas.

56 En primer lugar, por lo que respecta a las pérdidas de superficie significativas de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en las zonas especiales de conservación, la Comisión indica que el BfN constató, en su *Grünland-Report* de 2014 (Informe de 2014 sobre las praderas), pérdidas considerables de superficie y de calidad y un deterioro de estos dos tipos de hábitats desde el año 2007. Asimismo, los informes remitidos por la República Federal de Alemania con arreglo al artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats correspondientes a los períodos comprendidos entre 2001 y 2006, 2007 y 2012 y 2013 y 2018 confirman, según la Comisión, tal deterioro.

57 La Comisión explica que llevó a cabo un análisis comparativo de los datos transmitidos por las autoridades alemanas en los FND relativos a 2006 y de los datos posteriores, a saber, los procedentes de los FND más recientes disponibles y de los planes de gestión para las diferentes zonas especiales de conservación. De este análisis se desprende que, en 596 lugares de los 2 027 en los que existe el tipo de hábitat 6510 y en 88 lugares de los 295 en los que existe el tipo de hábitat 6520, se produjo una pérdida significativa de superficie de esos tipos de hábitats. Más concretamente, en los lugares en cuestión, se perdió el 49,52 % de la superficie del tipo de hábitat 6510 y el 51,07 % de la superficie del tipo de hábitat 6520.

58 La Comisión añade que este número importante de lugares está repartido en todo el territorio de la República Federal de Alemania, lo que refleja una evolución general y sistemática. Contrariamente a lo que sostiene dicho Estado miembro, no era necesaria una evaluación global de todos los lugares en los que existen esos tipos de hábitats, ya que el deterioro en determinadas zonas especiales de conservación no puede compensarse con mejoras en otras.

59 Por lo demás, dicha institución señala que la República Federal de Alemania reconoce una parte de las pérdidas de superficie, a saber, 977,44 hectáreas para el tipo de hábitat 6510 y 110,49 hectáreas para el tipo de hábitat 6520.

60 La Comisión rebate la alegación de dicho Estado miembro según la cual una parte de las pérdidas de superficie detectadas no son «reales», sino que resultan de designaciones erróneas de determinados lugares como «zonas especiales de conservación» y de errores de estimación que

viciaron, en relación con el año 2006, el cálculo inicial del perímetro de los lugares y de los tipos de hábitats de que se trata. Dicha institución, al tiempo que niega que estos supuestos errores justifiquen disminuciones de 6 476,61 hectáreas de cada 347 lugares en los que existe el tipo de hábitat 6510 y de 1 322,16 hectáreas de cada 75 lugares en los que existe el tipo de hábitat 6520, considera que, para efectuar su análisis comparativo, estaba facultada para basarse en los datos facilitados por la República Federal de Alemania en los FND relativos a 2006 y durante los años siguientes.

61 En cualquier caso, la Comisión considera que las pérdidas de superficie que ha detectado son demasiado importantes para poder ser el resultado de meros errores, ya que, en más del 50 % de los lugares que examinó, se perdieron entre el 60 y el 100 % de la superficie de los tipos de hábitats de que se trata entre 2006 y 2017.

62 En segundo lugar, la Comisión alega que el deterioro de los lugares en los que existen los tipos de hábitats 6510 y 6520 en Alemania se debe, en particular, a la falta sistemática de control adecuado y regular de dichos lugares por las autoridades alemanas competentes. Sostiene que la frecuencia con la que deben efectuarse los controles depende del estado de conservación y de las tendencias observadas en el tipo de hábitat de que se trate y que un Estado miembro cuyas autoridades no efectúen un control regular y específico de las zonas especiales de conservación incumple necesariamente las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

63 Dicha institución añade que, en varios estados federados de la República Federal de Alemania, no existe cartografía precisa que permita determinar en qué medida los tipos de hábitats de una zona de conservación determinada se han deteriorado o, al menos, que el ciclo de cartografía es demasiado largo. Además, en muchos casos, el control llevado a cabo por las autoridades alemanas competentes solo se efectúa por muestreo o solo está determinado por un acontecimiento.

64 En tercer lugar, la Comisión señala que el deterioro de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en Alemania resulta también del hecho de que dicho Estado miembro no ha adoptado medidas jurídicamente vinculantes para proteger las zonas especiales de conservación contra el exceso de fertilización y la siega prematura. Subraya que la República Federal de Alemania da preferencia a un enfoque contractual que no es suficientemente vinculante y que, por consiguiente, no puede impedir el exceso de fertilización y la siega prematura.

65 Según dicha institución, las recomendaciones y los planes de gestión no vinculantes, así como los acuerdos de protección contractual de la naturaleza, en la medida en que solo tienen carácter voluntario y puramente incitativo para los agricultores, no pueden completar eficazmente el régimen de protección de las zonas especiales de conservación.

66 En su escrito de contestación, la República Federal de Alemania solicita que se desestime el primer motivo, alegando que no ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

67 En primer lugar, dicho Estado miembro alega que la Comisión no puede concluir, sobre la base de una evaluación global de los lugares en los que existen los tipos de hábitats 6510 y 6520 en Alemania, que las pérdidas de superficie de dichos tipos de hábitats en esos lugares son tales que ponen de manifiesto la existencia de un incumplimiento sistemático y persistente de dicha disposición.

68 Según la República Federal de Alemania, la Comisión centró su análisis comparativo en un número limitado de lugares cuya superficie es relativamente pequeña, sin tener en cuenta los aumentos de superficie producidos en otros lugares.

69 A su juicio, si dicha institución hubiera realizado una evaluación global de todos los lugares en los que existen los tipos de hábitats 6510 y 6520 declarados por la República Federal de Alemania en los FND desde 2006 (es decir, 2 183 lugares en los que existe el tipo de hábitat 6510 con un total aproximado de 85 000 hectáreas y 330 lugares en los que existe el tipo de hábitat 6520 con más de 12 000 hectáreas en total), solo habría constatado una pérdida de superficie del 4,27 % respecto del tipo de hábitat 6520 y habría constatado incluso un aumento de superficie del 5,22 % respecto del tipo de hábitat 6510.

70 Dicho Estado miembro añade que los FND relativos a 2006 contenían errores de estimación y errores científicos que se corrigieron posteriormente. Según él, estos errores explican en parte la disminución, desde 2006, de la superficie registrada de los tipos de hábitats 6510 y 6520.

71 La República Federal de Alemania recuerda que la Comisión le reprocha pérdidas de superficie de 18 717,14 hectáreas en el caso del tipo de hábitat 6510 y de 1 890,35 hectáreas en el del tipo de hábitat 6520 en las zonas especiales de conservación que dicha institución seleccionó, cuando las pérdidas de superficie solo ascienden, respectivamente, a 977,44 hectáreas y a 110,49 hectáreas. Así, en esas zonas, esta pérdida de superficie solo corresponde, respectivamente, al 5,4 % y al 6,2 % de las superficies totales de dichos tipos de hábitats.

72 La República Federal de Alemania indica que, al tomar en consideración únicamente los lugares seleccionados por la Comisión y al suponer que, en dichos lugares, todos los déficits de superficie de los tipos de hábitats 6510 y 6520 para los que no existe una causa cierta se explican por retrocesos de superficie reales, esta pérdida de superficie asciende a unas 11 000 hectáreas para el tipo de hábitat 6510 y a unas 360 hectáreas para el tipo de hábitat 6520.

73 Dicho Estado miembro alega asimismo que, si bien el Informe de 2014 sobre las praderas y los informes presentados, en virtud del artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats, confirman, en lo que se refiere a los períodos comprendidos entre 2001 y 2006, 2007 y 2012 y 2013 y 2018, la existencia de una cierta pérdida de superficie de esos tipos de hábitats, la pérdida así constatada no es lo suficientemente importante como para acreditar la existencia de una infracción sistemática y persistente.

74 En segundo lugar, la República Federal de Alemania alega que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats no contiene ninguna exigencia vinculante relativa a la obligación de vigilancia a cargo de los Estados miembros ni precisa las medidas específicas que deben adoptar a este respecto, de modo que estos disponen de un margen de apreciación para determinar las modalidades de vigilancia.

75 En opinión de la República Federal de Alemania, la vigilancia a que se refiere el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats es suficiente si permite identificar las medidas que deben adoptarse en las distintas zonas especiales de conservación con el fin de evitar de manera eficaz deterioros de los tipos de hábitats.

76 Dicho Estado miembro afirma que vigila adecuadamente los lugares en los que existen los tipos de hábitats 6510 y 6520, con divergencias de un estado federado a otro debido a la estructura federal del Estado.

77 La República Federal de Alemania señala que la Comisión no alega que otra forma de vigilancia hubiera podido evitar las pérdidas de superficie reprochadas.

78 En tercer lugar, dicho Estado miembro recuerda que la expresión «medidas apropiadas» que figura en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats confiere a los Estados miembros un margen de apreciación en el marco de la transposición nacional de dicha Directiva, que las medidas de carácter preventivo deben considerarse apropiadas y que los Estados miembros son libres de decidir de qué manera aplican las medidas preventivas, dado que las prohibiciones no son imperativas.

79 Sostiene que el hecho de dejar las superficies en barbecho debido a la renuncia a la explotación constituye también un vector de presión de los tipos de hábitats 6510 y 6520 contra el que es preciso actuar mediante la adopción de las medidas apropiadas.

80 La República Federal de Alemania señala que del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats no se desprende una obligación de adoptar medidas que impongan la prohibición de la siega durante determinados períodos del año y establezcan valores máximos para la fertilización. Además, considera que resulta difícil prever con precisión el momento en que se supone que tiene que producirse la primera siega, así como determinar si se puede fertilizar y en qué medida, o incluso, en su caso, si es necesario.

81 Dicho Estado miembro subraya que la Comisión no ha acreditado las razones por las que unas disposiciones reglamentarias serían más eficaces que la protección contractual de la naturaleza ni ha demostrado que las medidas nacionales que pretenden impedir en Alemania el exceso de fertilización y la siega prematura de los lugares en los que existen los tipos de hábitats 6510 y 6520 sean inadecuadas. Además, la Comisión no explica por qué unas disposiciones reglamentarias en materia de fertilización y siega habrían podido impedir las pérdidas de superficie que alega.

82 Por último, dicho Estado miembro considera que la protección contractual de la naturaleza se ajusta mejor al carácter anticipatorio del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats que la imposición de un modo de explotación por vía reglamentaria. Aunque dicho enfoque contractual no pueda garantizar que no se produzcan deterioros, este es, por lo general, eficaz e implica un seguimiento regular.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

83 Con carácter preliminar, es preciso recordar, para empezar, que el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats impone a los Estados miembros una serie de obligaciones y de procedimientos específicos que tienen como finalidad, según el artículo 2, apartado 2, de esta Directiva, el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y, en particular, de las zonas especiales de conservación (sentencia de 12 de abril de 2018, People Over Wind y Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, apartado 23).

84 El artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats reparte las medidas enumeradas en esa disposición en tres categorías, a saber, medidas de conservación, medidas preventivas y medidas compensatorias, contempladas en sus apartados 1, 2 y 4, respectivamente. En este contexto, el objetivo de las medidas contempladas en el apartado 2 de dicho artículo es proteger los lugares

de deterioros [véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartados 147 y 148 y jurisprudencia citada].

85 Así, con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros deben adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de dicha Directiva.

86 Esta disposición impone a los Estados miembros una obligación general de adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats y las alteraciones apreciables de las especies que hayan motivado la designación de dichas zonas [sentencia de 24 de junio de 2021, Comisión/España (Deterioro del espacio natural de Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, apartado 153 y jurisprudencia citada].

87 Para demostrar que se ha infringido el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, la Comisión no tiene que probar la existencia de una relación de causalidad entre la acción o la omisión del Estado miembro de que se trate y un deterioro o una alteración apreciable de los hábitats o especies en cuestión. En efecto, basta con que la Comisión demuestre la existencia de una probabilidad o de un riesgo de que dicha acción u omisión ocasione un deterioro o una alteración apreciable de estos hábitats o de estas especies [sentencia de 24 de junio de 2021, Comisión/España (Deterioro del espacio natural de Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, apartado 155 y jurisprudencia citada].

88 A continuación, debe señalarse que, sin perjuicio de la obligación de acreditar los hechos que incumbe en ambos casos a la Comisión al recaer sobre ella la carga de la prueba, nada impide *a priori* que esta institución intente obtener en paralelo la declaración del incumplimiento de disposiciones de esta Directiva por la actitud de las autoridades de un Estado miembro en situaciones concretas, identificadas de manera específica, y del incumplimiento de estas mismas disposiciones debido a la práctica general, contraria a estas, adoptada por las referidas autoridades, eventualmente ejemplificada por las situaciones específicas mencionadas [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 165 y jurisprudencia citada].

89 Cuando la Comisión ha aportado suficientes pruebas que ponen de relieve que las autoridades de un Estado miembro han llevado a cabo, de forma repetida y continuada, una práctica que es contraria a las disposiciones de una directiva, incumbe al Estado miembro rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que de ellos se derivan [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 166 y jurisprudencia citada].

90 Al mismo tiempo, habida cuenta de la obligación que le incumbe de probar el incumplimiento alegado, la Comisión no puede eximirse, con el pretexto de reprochar al Estado miembro afectado un incumplimiento general y persistente de las obligaciones que este tiene en virtud del Derecho de la Unión, de cumplir esa obligación de aportar la prueba del incumplimiento reprochado sobre la base de datos concretos que concurren en la infracción de las disposiciones

específicas que invoca ni basarse en meras presunciones o causalidades esquemáticas [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 167 y jurisprudencia citada].

91 Por otra parte, la Comisión puede solicitar al Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento que consista en no haber alcanzado el resultado pretendido por una directiva [véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de abril de 2003, Comisión/Alemania, C-20/01 y C-28/01, EU:C:2003:220, apartado 30, y de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Italia (Bacteria Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, apartado 77].

92 Por último, procede señalar que, si bien el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats contiene una obligación general que tiene por objeto la adopción de medidas de protección adecuadas para evitar, en particular, el deterioro de los hábitats, esta disposición no establece medidas precisas que los Estados miembros estén obligados a adoptar y, por tanto, deja a estos un margen de apreciación a la hora de aplicarla (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros, C-399/14, EU:C:2016:10, apartados 36, 37 y 40).

93 De estas observaciones preliminares resulta que la Comisión, única competente para decidir si es oportuno iniciar un procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE, puede interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia para que este declare la existencia de un incumplimiento sistemático y persistente de un Estado miembro consistente en el incumplimiento de su obligación general de adoptar las medidas apropiadas, con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, que permitan evitar el deterioro de los hábitats naturales en las zonas especiales de conservación. Cuando la Comisión reprocha a dicho Estado miembro tal incumplimiento sistemático y persistente, acreditando la existencia de una probabilidad o de un riesgo de que la omisión de adoptar medidas de esta naturaleza tenga como consecuencia un deterioro de dichos hábitats naturales y exponiendo situaciones específicas que ilustran tal incumplimiento, corresponde a dicho Estado miembro rebatir los elementos de hecho y de Derecho invocados por la Comisión y refutar la existencia de la consecuencia alegada.

94 En el caso de autos, la Comisión sostiene que constituye un incumplimiento de la obligación derivada del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats el hecho de que la República Federal de Alemania no haya adoptado, de manera general y sistemática, las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en las zonas especiales de conservación designadas para ellos. Según dicha institución, la existencia de este incumplimiento queda demostrada por las pérdidas de superficie significativas de esos tipos de hábitats en los lugares en los que existen, pérdidas que a su vez resultan de la falta de vigilancia específica de estos lugares y de la falta de medidas de protección jurídicamente vinculantes contra el exceso de fertilización y la siega prematura de dichos lugares.

95 En primer lugar, por lo que respecta a la alegación de deterioro de los tipos de hábitats 6510 y 6520, en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, debido a las pérdidas de superficie significativas experimentadas por estos tipos de hábitats en las zonas especiales de conservación en Alemania, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que, dado que el objetivo de esta disposición consiste en proteger los lugares de posibles deterioros, puede ser necesario, para su aplicación, adoptar tanto medidas destinadas a evitar los daños y perturbaciones externos causados por el hombre como medidas cuyo objeto sea detener los procesos naturales que puedan alterar el estado de conservación de los hábitats naturales en las

zonas especiales de conservación [véase, en este sentido, la sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartados 148 y 149 y jurisprudencia citada].

96 Además, dado que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats se aplica al nivel de los lugares y que los Estados miembros tienen la obligación de evitar en cada lugar el deterioro de los hábitats naturales cuya presencia sea significativa, los deterioros observados en un lugar determinado no pueden compensarse mediante mejoras en otros lugares.

97 Por consiguiente, para apreciar si la República Federal de Alemania ha infringido, de manera general y sistemática, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, debe examinarse si la Comisión ha acreditado la existencia, en un número considerable de lugares representativos para dicho Estado miembro, de pérdidas de superficie significativas de los tipos de hábitats 6510 y 6520, así como la probabilidad de que el deterioro de esos tipos de hábitats se deba a que el Estado miembro no adoptó las medidas apropiadas.

98 Para empezar, por lo que respecta a las pérdidas de superficie de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en Alemania, la Comisión sostiene que el análisis realizado a efectos del presente recurso a partir de una comparación entre los datos transmitidos por dicho Estado miembro en los FND relativos a 2006 y los datos extraídos de los FND más recientes disponibles y de los planes de gestión para las distintas zonas puso de manifiesto una pérdida significativa de superficie en 596 lugares de los 2 027 en los que existe el tipo de hábitat 6510 y en 88 lugares de los 295 en los que existe el tipo de hábitat 6520, pérdida que asciende, en los lugares en cuestión, al 49,52 % de la superficie del tipo de hábitat 6510 y al 51,07 % de la superficie del tipo de hábitat 6520. Según dicha institución, el gran número de lugares en los que se ha comprobado un retroceso significativo de la superficie y la distribución geográfica de los lugares afectados en toda Alemania muestran que se trata de una evolución general y sistemática.

99 Con el fin de rebatir estas evaluaciones, la República Federal de Alemania sostiene que, para apreciar los cambios de superficie, la Comisión se basó erróneamente en los datos contenidos en los FND relativos a 2006 acerca de estos tipos de hábitats, debido a los errores que figuran en ellos. Sin embargo, procede señalar que, incluso tras la corrección de esos errores, existe una pérdida de superficie en 81 lugares en los que existe el tipo de hábitat 6510 y en 15 lugares en los que existe el tipo de hábitat 6520.

100 Además, dicho Estado miembro indica que, según los FND transmitidos desde 2006, el tipo de hábitat 6510 cubría alrededor de 85 000 hectáreas en total y el tipo de hábitat 6520 cubría más de 12 000 hectáreas en total, mientras que, en los lugares tomados en consideración por la Comisión, dicha institución menciona pérdidas de superficie de 18 717,14 hectáreas para el tipo de hábitat 6510 y de 1 890,35 hectáreas para el tipo de hábitat 6520. Ahora bien, en opinión de dicho Estado miembro, en realidad, las pérdidas de superficie ocurridas en estos lugares solo ascienden, respectivamente, a 977,44 hectáreas y a 110,49 hectáreas.

101 Es preciso observar además que la República Federal de Alemania reconoce que no está en condiciones de proporcionar una justificación o explicación, en relación con algunos de los lugares tomados en consideración por la Comisión, en lo que respecta a pérdidas de superficie que ascienden a unas 11 000 hectáreas para el tipo de hábitat 6510 y a unas 360 hectáreas para el tipo de hábitat 6520.

102 Los datos que figuran en el anexo B.4 del escrito de contestación de dicho Estado miembro confirman esta afirmación, en la medida en que indican, como señala el Abogado General en el punto 73 de sus conclusiones, que esas «pérdidas inexplicadas» representan al menos 9 853,38 hectáreas en más de 200 lugares en los que existe el tipo de hábitat 6510 y al menos 249,78 hectáreas de 24 lugares en los que existe el tipo de hábitat 6520.

103 Habida cuenta de estas consideraciones, procede declarar que la Comisión ha acreditado pérdidas de superficie significativas de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en un número considerable de lugares que se encuentran en el territorio de la República Federal de Alemania.

104 A continuación, por lo que respecta a la cuestión de si esas pérdidas de superficie son representativas para dicho Estado miembro, basta con observar que los lugares de que se trata están situados, por lo que respecta al tipo de hábitat 6510, en diez estados federados y, por lo que se refiere al tipo de hábitat 6520, en cinco estados federados de ese Estado miembro, que cuenta con dieciséis estados federados, de los cuales tres ciudades tienen la condición de estado federado (Berlín, Bremen y Hamburgo).

105 Por último, es preciso señalar que la Comisión ha demostrado suficientemente la probabilidad de que dicho deterioro de los tipos de hábitats haya sido provocado por el hecho de no haber adoptado las medidas apropiadas que permitan evitar tal deterioro y que la República Federal de Alemania no ha aportado ningún dato que permita descartar esta probabilidad.

106 En segundo lugar, por lo que respecta a la alegación de la Comisión según la cual la falta de vigilancia específica en las zonas especiales de conservación designadas para los tipos de hábitats 6510 y 6520 en Alemania contribuyó al deterioro de estos tipos de hábitats, procede recordar que, como se desprende de los apartados 92 y 93 de la presente sentencia, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, que establece una obligación general de evitar el deterioro de los hábitats naturales, deja a cada Estado miembro un margen de apreciación para su aplicación y que, en particular, cuando la Comisión reprocha a un Estado miembro un incumplimiento sistemático y persistente de dicha obligación y acredita la probabilidad de que la inactividad de este tenga como consecuencia un deterioro de dichos hábitats naturales, corresponde a dicho Estado miembro refutar los elementos de hecho y de Derecho invocados por dicha institución.

107 En el caso de autos, por una parte, tras haber demostrado la existencia de pérdidas de superficie significativas de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en un número considerable de lugares geográficos que se encuentran en el territorio de la República Federal de Alemania, la Comisión alega que tales pérdidas constituyen un indicio de que las autoridades competentes de dicho Estado miembro descuidan sistemáticamente la vigilancia periódica del estado de conservación de esos tipos de hábitats.

108 Dado que, según las explicaciones facilitadas por dicha institución, es plausible que tal insuficiencia de vigilancia por parte de dichas autoridades haya contribuido al deterioro de los referidos tipos de hábitats en los lugares en los que existen y cuyo estado de conservación evoluciona negativamente, corresponde a la República Federal de Alemania aportar los datos que puedan demostrar la inexistencia de deficiencias por su parte en la vigilancia específica de esos lugares.

109 Por otra parte, en cuanto al reproche de la Comisión de que no existen medidas específicas de vigilancia, la República Federal de Alemania proporciona una presentación general del sistema de vigilancia tanto a nivel federal como al nivel de los estados federados, así como una presentación

de determinadas medidas específicas de vigilancia que pueden aplicarse a esos mismos niveles. Así pues, considera que ejerce una vigilancia de los tipos de hábitats 6510 y 6520 de manera apropiada en su territorio. No obstante, es preciso señalar que, en este marco, dicho Estado miembro solo rebate parcialmente las alegaciones de la Comisión según las cuales, en algunos estados federados, no existe una cartografía precisa relativa a los lugares en los que existen esos tipos de hábitats, el ciclo de cartografía es demasiado largo o incluso el control del estado de dichos tipos de hábitats no existe o se efectúa únicamente por muestreo o viene determinado por un acontecimiento.

110 Por consiguiente, ha de considerarse que las medidas de vigilancia aplicadas en Alemania no son lo suficientemente específicas para los lugares de que se trata ni regulares y consecuentes para poder considerar que dicha vigilancia es apropiada en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

111 En tercer lugar, por lo que respecta a la alegación de la Comisión de que el deterioro de los tipos de hábitats 6510 y 6520 en Alemania resulta además del hecho de que dicho Estado miembro no ha adoptado medidas jurídicamente vinculantes contra el exceso de fertilización y la siega prematura para proteger las zonas especiales de conservación, sino que favorece, por el contrario, los acuerdos de protección contractual y las recomendaciones y los planes de gestión no vinculantes, procede observar que es pacífico entre las partes que el exceso de fertilización y la siega prematura de los lugares en los que existen esos tipos de hábitats tienen como consecuencia el deterioro de estos, cuando el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas que permitan evitar tal deterioro.

112 Por lo que respecta a la naturaleza de estas medidas, la República Federal de Alemania alega, basándose en el apartado 63 de la sentencia de 14 de octubre de 2010, Comisión/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602), que no resulta que la realización de dicho objetivo requiera necesariamente que se dicten prohibiciones específicas y que ese objetivo puede alcanzarse mediante acuerdos de protección que vinculen a quienes explotan los lugares afectados y mediante recomendaciones y planes de gestión no vinculantes.

113 Pues bien, a este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el nivel de protección previsto en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats debe determinarse, en particular, a la luz de los objetivos de conservación del lugar de que se trate (sentencia de 12 de septiembre de 2024, Elliniki Ornithologiki Etaireia y otros, C-66/23, EU:C:2024:733, apartado 43).

114 Así pues, en la medida en que el objetivo de protección de los lugares comprendidos en dicha disposición consiste, como se ha recordado en el apartado 84 de la presente sentencia, en proteger esos lugares contra el deterioro, la inexistencia de una disposición jurídicamente vinculante que prohíba el exceso de fertilización y la siega prematura de los lugares en los que existen los referidos tipos de hábitats 6510 y 6520 no permite a la República Federal de Alemania cumplir las exigencias del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

115 Además, aunque dicho Estado miembro invoca la existencia de acuerdos de protección que vinculan a quienes explotan dichos lugares, no ha demostrado que tales acuerdos tengan el efecto de una disposición jurídicamente vinculante que prohíba el exceso de fertilización y la siega prematura en esos lugares.

116 En consecuencia, al no haber adoptado medidas de protección jurídicamente vinculantes contra el exceso de fertilización y la siega prematura de los lugares en los que existen los tipos de hábitats 6510 y 6520, la República Federal de Alemania ha infringido el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

117 En estas circunstancias, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, al no haber adoptado, de manera general y sistemática, las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los tipos de hábitats 6510 y 6520 protegidos por la Red Natura 2000, recogidos en el anexo I de dicha Directiva, en los lugares designados para ellos.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats

– *Alegaciones de las partes*

118 Mediante el segundo motivo, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats, al no haberle trasmitido, de manera general y sistemática, datos actualizados relativos a los lugares en los que existen los tipos de hábitat 6510 y 6520.

119 Dicha institución señala que, en 202 de los 596 lugares en los que existe el tipo de hábitat 6510 y en 14 de los 88 lugares en los que existe el tipo de hábitat 6520, los últimos FND no estaban actualizados, puesto que no contenían las constataciones reales relativas a la superficie de estos tipos de hábitats. A su juicio, dado que 10 de los 16 estados federados de la República Federal de Alemania se ven afectados, se trata de una omisión sistemática en la actualización de los FND.

120 La Comisión sostiene que, a pesar de que el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats no obliga expresamente a los Estados miembros a facilitar regularmente datos actualizados relativos a la superficie de cada zona especial de conservación, esta obligación de actualización se deriva de la interpretación contextual y teleológica de esta disposición.

121 Dicha institución indica que necesita disponer de estos datos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación establecidos en el artículo 2 de la Directiva sobre los hábitats. Además, recuerda que debe proceder, con arreglo al artículo 9 de dicha Directiva, a la evaluación periódica de la contribución de Natura 2000 a la realización de los objetivos a que se refieren los artículos 2 y 3 de dicha Directiva.

122 La importancia de proporcionar tales datos actualizados con regularidad también se desprende, en su opinión, del artículo 17 de la Directiva, que obliga a los Estados miembros a elaborar un informe cada seis años en el que deben detallar las medidas adoptadas y las mejoras realizadas en cada lugar.

123 La Comisión subraya que una interpretación del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats en el sentido de que esta disposición solo exige una «primera» transmisión de datos no permitiría garantizar de manera suficiente la consecución de los objetivos de conservación, ya que las zonas especiales de conservación y los tipos de hábitats experimentan constantemente cambios.

124 Dicha institución añade que, en la Decisión de Ejecución 2011/484, se basó en el FND actualmente en vigor para la transmisión de los datos relativos a los lugares Natura 2000 y que el considerando 4 de dicha Decisión de Ejecución concreta esta obligación de actualización periódica al establecer que «el contenido del Formulario Normalizado de Datos Natura 2000 debe actualizarse con regularidad en función de la mejor información disponible sobre cada espacio que conforma la red, de manera que la Comisión pueda desempeñar su función de coordinadora».

125 Por último, la Comisión pone de relieve que la mayoría de los Estados miembros reconocen la necesidad de actualizar constantemente los FND y le proporcionan datos actualizados anualmente.

126 La República Federal de Alemania solicita que se desestime este motivo.

127 Señala que el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats impone a los Estados miembros la obligación de comunicar una sola vez información detallada sobre los lugares de importancia comunitaria, y no una obligación de actualizar dichos datos.

128 Además, la interpretación sistemática respalda, a su juicio, esta interpretación literal, ya que dicho artículo 4 se refiere al procedimiento de declaración de los lugares y a la elaboración de las listas de lugares de importancia comunitaria, y no al intercambio posterior de información con la Comisión, intercambio que, por otra parte, se rige por las disposiciones que figuran en la sección siguiente de dicha Directiva, titulada «Información», y en particular en su artículo 17.

129 Dicho Estado miembro señala que, si el legislador de la Unión hubiera querido imponer una obligación de actualización periódica, lo habría previsto expresamente, como hizo respecto a la obligación, que figura en el artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats, de elaborar cada seis años un informe sobre la aplicación de las disposiciones adoptadas en el marco de dicha Directiva.

130 La República Federal de Alemania sostiene que la inexistencia de tal obligación de actualización de los datos se deriva también de las notas explicativas que figuran en el anexo de la Decisión de Ejecución 2011/484, puesto que estas se limitan a «recomendar encarecidamente» a los Estados miembros que actualicen «a intervalos razonables» y «sobre la base de la mejor información disponible» la documentación recogida en los FND, sin imponer actualizaciones completas periódicas.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

131 Del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats se desprende que la lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el anexo II existentes en dichos lugares «se remitirá a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de [dicha] Directiva, junto con la información relativa a cada lugar».

132 Según el tenor de esta disposición, los Estados miembros están obligados a comunicar, en particular, la lista que contiene los lugares geográficos y la información relativa a dichos lugares en un plazo determinado, a saber, dentro de los tres años siguientes a la notificación de dicha Directiva. Así pues, como observa la República Federal de Alemania, dichos términos se refieren claramente a una única comunicación de información.

133 Por consiguiente, es preciso señalar que del tenor del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats no se desprende una obligación en virtud de la cual los Estados miembros, después de haber efectuado la transmisión de los datos prevista en dicha disposición, estén obligados a actualizarlos regularmente.

134 El análisis contextual de esta disposición no permite adoptar una interpretación diferente.

135 En efecto, por una parte, el procedimiento que regula la designación de los lugares como «zonas especiales de conservación», establecido en el artículo 4 de la Directiva sobre los hábitats, comprende varias etapas.

136 Así, de entrada, conforme al artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva, cada Estado miembro propondrá, en particular, una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales existentes en ellos y remitirá esa lista a la Comisión junto con una serie de informaciones relativas a esos lugares. A continuación, en virtud del artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva, la Comisión adoptará, a partir de las listas presentadas por los Estados miembros, una lista de los lugares seleccionados como «lugares de importancia comunitaria». Por último, según el artículo 4, apartado 4, de la misma Directiva, una vez elegido un lugar de importancia comunitaria, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de «zona especial de conservación».

137 De ello se deduce que el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats se limita a regular la primera etapa del procedimiento que los Estados miembros y la Comisión deben seguir para que se designen correctamente las zonas especiales de conservación.

138 Por otra parte, si bien es cierto, como observa la Comisión, que del artículo 17 de esta Directiva se deriva una obligación de actualización periódica de los datos, en la medida en que este artículo obliga a los Estados miembros a elaborar cada seis años un informe en el que deberán detallar, en particular, las medidas adoptadas a nivel nacional y las repercusiones de estas medidas en el estado de conservación de cada lugar, dicho artículo 17 no contiene ninguna remisión al artículo 4 de la Directiva sobre los hábitats ni, con carácter más general, ningún elemento favorable a una interpretación del apartado 1, párrafo segundo, del artículo 4 en el sentido de que los Estados miembros están obligados a facilitar periódicamente datos actualizados relativos a las zonas especiales de conservación.

139 Por lo que respecta a los objetivos de conservación contemplados en los artículos 2 y 3 de la Directiva sobre los hábitats, ha de recordarse que la Comisión procede, con arreglo al artículo 9 de dicha Directiva, a la evaluación periódica de la contribución de Natura 2000 a la realización de tales objetivos. A tal fin, con arreglo al artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva, esta institución adoptó la Decisión de Ejecución 2011/484, cuyo considerando 4 indica que el contenido del FND Natura 2000 debe actualizarse con regularidad en función de la mejor información disponible sobre cada espacio que conforma la red.

140 No obstante, como señaló el Abogado General en el punto 98 de sus conclusiones, aun suponiendo que del artículo 9 de la Directiva sobre los hábitats pueda deducirse la obligación de los Estados miembros de actualizar con regularidad los datos de cada lugar calificado de zona especial de conservación, tal obligación no se desprende del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva.

141 Pues bien, la interpretación de una disposición a la luz de su finalidad no puede conducir a vaciar de efecto útil el tenor claro y preciso de la referida disposición (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 2007, Comisión/Bélgica, C-437/04, EU:C:2007:178, apartado 56, y de 20 de septiembre de 2022, VD y SR, C-339/20 y C-397/20, EU:C:2022:703, apartado 71).

142 Además, la circunstancia, alegada por la Comisión, de que la mayoría de los Estados miembros reconocen la necesidad de actualizar constantemente los FND carece de pertinencia para la interpretación del artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats. A este respecto, como subraya la República Federal de Alemania, cabe considerar que, si el legislador de la Unión hubiera querido, mediante esta disposición, imponer una obligación de actualización periódica, lo habría previsto expresamente.

143 Por consiguiente, procede desestimar el segundo motivo.

144 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, al no haber adoptado, de manera general y sistemática, las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los tipos de hábitats 6510 y 6520 protegidos por la Red Natura 2000, recogidos en el anexo I de dicha Directiva, en los lugares designados para ellos.

145 Se desestima el recurso en todo lo demás.

Costas

146 En virtud del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Dado que se han desestimado en parte las pretensiones de la Comisión y de la República Federal de Alemania, procede decidir que cada parte cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

1) **La República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, al no haber adoptado, de manera general y sistemática, las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los tipos de hábitats 6510 (Prados pobres de siega de baja altitud) y 6520 (Prados de siega de montaña) protegidos por la Red Natura 2000, recogidos en el anexo I de la Directiva 92/43, en su versión modificada, en los lugares designados para ellos.**

2) **Se desestima el recurso en todo lo demás.**

3) **La Comisión Europea y la República Federal de Alemania cargarán con sus propias costas.**

Firmas