ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

14 november 2024*

„Niet-nakoming – Milieu – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna – Artikel 6, lid 2 – Passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de toestand van de natuurlijke habitats in de speciale beschermingszones niet verslechtert – Door het Natura 2000-netwerk beschermde habitattypen 6510 (laaggelegen schraal hooiland) en 6520 (hooiland in gebergte) – Oppervlakteverliezen – Gebrek aan specifiek toezicht op de natuurlijke habitats – Algemeen en structureel verzuim – Artikel 4, lid 1 – Voorstel door elke lidstaat van een lijst van gebieden waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats en welke inheemse soorten in die gebieden voorkomen – Regelmatig bijwerken van de informatie betreffende die gebieden”

In zaak C-47/23,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 31 januari 2023,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hermes en M. Noll-Ehlers als gemachtigden,

verzoekende partij,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Möller en A. Hoesch als gemachtigden,

verwerende partij,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Derde kamer, N. Jääskinen, M. Gavalec (rapporteur) en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: N. Mundhenke, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 maart 2024,

* Procestaal: Duits.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 september 2024,

het navolgende

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen die op haar rusten krachtens respectievelijk artikel 6, lid 2, en artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn niet is nagekomen doordat zij

– op algemene en structurele wijze heeft verzuimd om de verslechtering van de kwaliteit van de door het Natura 2000-netwerk beschermde habitattypen 6510 (laaggelegen schraal hooiland) en 6520 (hooiland in gebergte), die zijn vermeld in bijlage I bij richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193) (hierna „habitatrichtlijn”), in de daarvoor aangewezen gebieden te voorkomen, en

– op algemene en structurele wijze heeft verzuimd om de Commissie bijgewerkte gegevens over de habitattypen 6510 en 6520 in de daarvoor aangewezen gebieden te verstrekken.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Habitatrichtlijn

2 Artikel 1 van de Habitatrichtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder

[…]

b) *natuurlijke habitats*: land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn;

c) *typen natuurlijke habitats van communautair belang*: habitats die op het in artikel 2 bedoelde grondgebied:
   i) gevaar lopen in hun natuurlijke verspreidingsgebied te verdwijnen;

      of
   ii) een beperkt natuurlijk verspreidingsgebied hebben ten gevolge van hun achteruitgang of wegens hun intrinsiek beperkte areaal;

      of

iii) opmerkelijke voorbeelden zijn van een of meer van de volgende negen regio's: Alpiene gebied, Atlantische zone, Zwarte-Zeegebied, boreale zone, continentale zone, Macaronesië, Middellandse-Zeegebied, Pannonisch gebied en steppengebied.

Deze typen habitats zijn of kunnen worden opgenomen in bijlage I;

[…]

e) *staat van instandhouding van een natuurlijke habitat*: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‚staat van instandhouding' van een natuurlijke habitat wordt als ‚gunstig' beschouwd wanneer:

– het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en

– de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en

– de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in letter i);

[…]

l) *speciale beschermingszone*: een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen;"

3 Artikel 2, lid 2, van deze richtlijn luidt als volgt:

„De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen."

4 Artikel 3, leden 1 en 2, van die richtlijn bepaalt:

„1. Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG [van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1)] aangewezen speciale beschermingszones.

2. Elke lidstaat draagt bij tot de totstandkoming van Natura 2000 al naargelang van de aanwezigheid op zijn grondgebied van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten als bedoeld in lid 1. Hij wijst daartoe, overeenkomstig artikel 4 en met inachtneming van de doelstellingen van lid 1, gebieden als speciale beschermingszones aan."

5 Artikel 4 van diezelfde richtlijn bepaalt het volgende:

„1. Op basis van de criteria van bijlage III (fase 1) en van de relevante wetenschappelijke gegevens stelt elke lidstaat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen. Voor diersoorten met een zeer groot territorium komen deze gebieden overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Voor aquatische soorten met een groot territorium worden deze gebieden alleen voorgesteld indien het mogelijk is een zone duidelijk af te bakenen die de fysische en biologische elementen vertoont welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Zo nodig stellen de lidstaten aanpassingen van de lijst voor in het licht van de resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht.

De lijst wordt binnen drie jaar na kennisgeving van de richtlijn aan de Commissie toegezonden met informatie over elk gebied. Deze informatie omvat een kaart, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied, alsmede de gegevens die zijn verkregen uit toepassing van de in bijlage III (fase 1) vermelde criteria, en wordt verstrekt op basis van een door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 opgesteld formulier.

2. Op basis van de in bijlage III (fase 2) vermelde criteria werkt de Commissie met instemming van iedere lidstaat voor elk van de negen in artikel 1, letter c) onder iii), genoemde biogeografische regio's en voor het gehele in artikel 2, lid 1, bedoelde grondgebied aan de hand van de lijsten van de lidstaten een ontwerplijst van de gebieden van communautair belang uit, waarop staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen.

De lidstaten waar de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats en een of meer prioritaire soorten in oppervlakte meer dan 5 % van het nationale grondgebied beslaan, kunnen, met instemming van de Commissie, verzoeken dat de criteria van bijlage III (fase 2) voor de selectie van alle gebieden van communautair belang op hun grondgebied flexibeler worden toegepast.

De lijst van gebieden van communautair belang, waarop de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten staan aangegeven, wordt door de Commissie vastgesteld volgens de procedure van artikel 21.

3. De in lid 2 genoemde lijst wordt binnen zes jaar na de kennisgeving van deze richtlijn vastgesteld.

4. Wanneer een gebied volgens de procedure van lid 2 tot een gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes

jaar, aan als speciale beschermingszone en stelt hij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.

5. Zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4."

6 Artikel 6 van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. […]

[…]"

7 Artikel 9 van deze richtlijn bepaalt:

„De Commissie evalueert volgens de procedure van artikel 21 periodiek de bijdrage van Natura 2000 tot de verwezenlijking van de in de artikelen 2 en 3 genoemde doelstellingen. In dit verband kan, wanneer de natuurlijke ontwikkeling, zoals die blijkt uit het in artikel 11 bedoelde toezicht, dat rechtvaardigt, worden overwogen om een speciale beschermingszone haar status te ontnemen."

8 Artikel 11 van deze richtlijn is als volgt verwoord:

„De lidstaten zien toe op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats, waarbij zij bijzondere aandacht schenken aan de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten."

9 Artikel 17 van die richtlijn bepaalt:

„1. Na afloop van de in artikel 23 bedoelde periode stellen de lidstaten om de zes jaar een verslag op over de toepassing van de in het kader van deze richtlijn genomen maatregelen. Dat verslag bevat met name informatie over de in artikel 6, lid 1, bedoelde instandhoudingsmaatregelen, alsmede een beoordeling van het effect van die maatregelen op de staat van instandhouding van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II en de voornaamste resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht. Het verslag wordt in een redactie conform het door het comité opgestelde model aan de Commissie toegezonden en openbaar gemaakt.

2. De Commissie stelt op basis van de in lid 1 bedoelde verslagen een samenvattend verslag op. Dit verslag bevat een passende beoordeling van de gemaakte vorderingen en in het bijzonder van de bijdrage van Natura 2000 tot de verwezenlijking van de in artikel 3 genoemde doelstellingen. Het gedeelte van het ontwerpverslag dat betrekking heeft op de door een lidstaat verstrekte gegevens wordt ter verificatie aan de autoriteiten van die lidstaat toegestuurd. De eindversie van het verslag wordt, na aan het comité te zijn voorgelegd, uiterlijk twee jaar na ontvangst van de in lid 1 bedoelde verslagen gepubliceerd door de Commissie en toegezonden aan de lidstaten, het Europese Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité.

3. De lidstaten kunnen de krachtens deze richtlijn aangewezen zones aangeven door middel van daartoe door het comité ontworpen communautaire borden."

10 Tot de in bijlage I bij de habitatrichtlijn vermelde typen natuurlijke habitats van communautair belang waarvan de instandhouding aanwijzing van speciale beschermingszones vereist, behoren onder meer „laaggelegen schraal hooiland" (Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis) en „hooiland in gebergte", met respectievelijk Natura 2000-code 6510 en 6520.

Uitvoeringsbesluit 2011/484

11 Overweging 4 van uitvoeringsbesluit 2011/484/EU van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (PB 2011, L 198, blz. 39) luidt als volgt:

„De inhoud van het Natura 2000-standaardgegevensformulier moet regelmatig worden bijgewerkt op basis van de beste beschikbare informatie voor elk gebied dat deel uitmaakt van het netwerk, teneinde de Commissie in staat te stellen haar coördinerende rol te spelen en overeenkomstig artikel 9 van [de habitatrichtlijn] periodiek de bijdrage te evalueren die Natura 2000 levert tot de verwezenlijking van de in de artikelen 2 en 3 van die richtlijn omschreven doelstellingen."

Duits recht

12 § 3 van het Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (wet betreffende natuurbescherming en landschapszorg) van 29 juli 2009 (BGBl. 2009 I, blz. 2542), in de op het geding toepasselijke versie (hierna: „wet natuurbescherming"), met als opschrift „Competenties, taken en bevoegdheden, contractuele regelingen, administratieve samenwerking", luidt als volgt:

„(1) De voor natuurbescherming en landschapszorg bevoegde autoriteiten in de zin van deze wet zijn:

1. de overeenkomstig de wetgeving van de deelstaat voor natuurbescherming en landschapszorg bevoegde autoriteiten of

2. het Bundesamt für Naturschutz [(federale dienst voor natuurbescherming) (hierna: „BfN")], voor zover deze bevoegdheden daaraan bij deze wet zijn toegekend.

(2) De voor natuurbescherming en landschapsbeheer bevoegde autoriteiten zien erop toe dat de bepalingen van deze wet en de op basis daarvan vastgestelde bepalingen worden nageleefd en nemen in het concrete geval, na dit naar behoren te hebben beoordeeld, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze regels worden nageleefd, tenzij anders is bepaald.

(3) Bij maatregelen voor natuurbescherming en landschapsbeheer wordt in de eerste plaats nagegaan of het doel ook, tegen redelijke kosten, door middel van contractuele regelingen kan worden bereikt.

(4) De bevoegde autoriteiten dragen de uitvoering van maatregelen voor landschapsbehoud en landschapsaanleg zoveel mogelijk op aan land- en bosbouwbedrijven en verenigingen waarin gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten, landbouwers en verenigingen die hoofdzakelijk natuurbescherming en landschapsbeheer bevorderen, op voet van gelijkheid vertegenwoordigd zijn (verenigingen voor landschapszorg), aan erkende natuurbeschermingsverenigingen of aan verantwoordelijken van nationale parken. Soevereine bevoegdheden mogen niet worden overgedragen.

[…]"

13 § 30 van deze wet, met als opschrift „Wettelijk beschermde biotopen", bepaalt:

„(1) Bepaalde delen van de natuur en van het landschap die als biotopen van bijzonder belang zijn, worden wettelijk beschermd (algemeen beginsel).

(2) Handelingen die kunnen leiden tot de vernietiging of aanzienlijke verslechtering van de volgende biotopen zijn verboden:

[…]

7. laaggelegen schraal hooiland en schraal hooiland in gebergte als bedoeld in bijlage I bij [de habitatrichtlijn], weideboomgaarden, lage muurtjes en stapelmuurtjes.

De verbodsbepalingen van de eerste volzin gelden ook voor andere door de deelstaten wettelijk beschermde biotopen. […]

(3) Op verzoek kunnen afwijkingen van de verbodsbepalingen van lid 2 worden toegestaan indien de verslechtering kan worden gecompenseerd.

[…]"

14 § 33 van die wet, met als opschrift „Algemene beschermingsregels", bepaalt in lid 1:

„Verboden zijn alle wijzigingen en verstoringen die kunnen leiden tot een significante verslechtering van de kwaliteit van een Natura 2000-gebied wat betreft de elementen ervan die van wezenlijk belang zijn voor de instandhoudings- of beschermingsdoelstellingen. De voor natuurbescherming en landschapszorg bevoegde autoriteit kan onder de voorwaarden van § 34, leden 3 tot en met 5, afwijkingen toestaan van het in de eerste volzin bedoelde verbod en van de verbodsbepalingen van § 32, lid 3."

15 § 34 van die wet, met als opschrift „Beoordeling van de gevolgen en ontoelaatbaarheid van projecten", bepaalt in lid 1:

„Voordat een project wordt toegestaan of uitgevoerd, moet een beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, wanneer het afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het gebied en niet rechtstreeks van belang is voor het beheer van het gebied. Voor zover een Natura 2000-gebied een beschermd deel van de natuur en het landschap is in de zin van § 20, lid 2, vloeien de criteria voor de beoordeling van de gevolgen voort uit de beschermingsdoelstelling en uit de daartoe vastgestelde bepalingen, indien reeds rekening is gehouden met de desbetreffende instandhoudingsdoelstellingen. De verantwoordelijke voor het project moet de documenten verstrekken die nodig zijn voor de beoordeling van de gevolgen en voor het onderzoek van de in de leden 3 tot en met 5 bedoelde voorwaarden."

Precontentieuze procedure

16 Na op basis van de overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn door de Bondsrepubliek Duitsland opgestelde verslagen te hebben vastgesteld dat de kwaliteit van de habitattypen 6510 en 6520 was verslechterd in de gebieden waar zij in deze lidstaat voorkomen, heeft de Commissie op 7 mei 2018 de Duitse autoriteiten om informatie daarover verzocht.

17 Na onderzoek van het antwoord dat de Bondsrepubliek Duitsland bij brief van 12 oktober 2018 heeft verstrekt, heeft de Commissie deze lidstaat op 26 juli 2019 een aanmaningsbrief toegezonden waarin twee grieven waren geformuleerd.

18 Ten eerste verweet de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn doordat zij stelselmatig heeft nagelaten passende maatregelen te treffen om een verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen 6510 en 6520 in de daarvoor aangewezen gebieden te voorkomen. Deze grief was gebaseerd op de oppervlakteverliezen van die habitattypen in de gebieden waar zij voorkomen, het gebrek aan adequate monitoring van deze gebieden en het ontbreken van juridisch bindende maatregelen tegen overbemesting en vroegtijdig maaien in die gebieden.

19 Ten tweede verweet de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland schending van artikel 4, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn doordat zij stelselmatig heeft nagelaten de inhoud van de bij uitvoeringsbesluit 2011/484 voorgeschreven standaardgegevensformulieren (hierna: „SGF's") bij te werken.

20 Deze lidstaat heeft in een brief van 26 november 2019 die grieven betwist.

21 Op 30 oktober 2020 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland een met redenen omkleed advies toegezonden, waarin zij die grieven heeft herhaald.

22 Bij brief van 30 december 2020 heeft deze lidstaat het met redenen omklede advies beantwoord en aangevoerd dat de gestelde niet-nakomingen haar ten onrechte werden verweten.

23 Aangezien de Commissie na onderzoek van dit antwoord van mening was dat de Bondsrepubliek Duitsland niet de nodige maatregelen had genomen om te voldoen aan de krachtens artikel 4, lid 1, tweede alinea, en artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen, heeft zij op 31 januari 2023 het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

24 Ter onderbouwing van haar beroep voert de Commissie twee grieven aan. De eerste is ontleend aan schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn en de tweede aan schending van artikel 4, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn.

25 De Bondsrepubliek Duitsland concludeert tot verwerping van het beroep wegens niet-nakoming.

Ontvankelijkheid

26 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat het beroep deels niet-ontvankelijk is wegens, ten eerste, het ontbreken van overeenstemming tussen het met redenen omklede advies en het verzoekschrift en, ten tweede, het gebrek aan nauwkeurigheid van dit verzoekschrift wat het verwijt van onvoldoende toezicht betreft.

Exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens ontbreken van overeenstemming tussen het met redenen omklede advies en het verzoekschrift

– *Argumenten van partijen*

27 De Bondsrepubliek Duitsland herinnert eraan dat het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt afgebakend door het met redenen omklede advies van de Commissie, zodat het beroep op dezelfde overwegingen en middelen dient te berusten als dat advies. Bovendien mogen volgens artikel 127, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op juridische of feitelijke gegevens waarvan pas in de loop van de behandeling is gebleken.

28 In het onderhavige geval verwijt de Commissie haar in het verzoekschrift oppervlakteverliezen van de typen natuurlijke habitats 6510 en 6520 in respectievelijk 596 en 88 Natura 2000-gebieden, maar blijken 99 van die 596 en 2 van die 88 gebieden niet in het met redenen omklede advies te zijn vermeld. De eerste grief is dus niet-ontvankelijk voor zover deze betrekking heeft op de 101 gebieden die voor het eerst in het verzoekschrift zijn vermeld.

29 De Commissie concludeert tot verwerping van de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

30 Zij wijst erop dat zij de Bondsrepubliek Duitsland in identiek dezelfde bewoordingen als in het met redenen omklede advies verwijt dat zij „op algemene en structurele wijze heeft verzuimd om passende maatregelen te treffen om een verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen 6510 en 6520 in de daarvoor aangewezen gebieden te voorkomen”.

31 Voorts stelt de Commissie dat zij, wanneer zij een stelselmatige en voortdurende niet-nakoming aan de orde stelt, volgens vaste rechtspraak van het Hof gerechtigd is om in het stadium van de procedure voor het Hof aanvullend bewijs tot staving van de algemeenheid en de bestendigheid van de gestelde niet-nakoming over te leggen. De vermelding in het verzoekschrift van 101 gebieden die niet in het met redenen omklede advies waren bedoeld, leidt dus niet tot een uitbreiding van het voorwerp van het geding en vormt enkel een aanvullend bewijs van de reeds op het moment van het met redenen omklede advies bestaande algemene praktijk van de Bondsrepubliek Duitsland die schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn oplevert.

32 Ten slotte merkt de Commissie op dat zij de 86 in de Freistaat Bayern (Vrijstaat Beieren, Duitsland) gelegen gebieden hoe dan ook niet in haar met redenen omklede advies had kunnen vermelden, aangezien de beheersplannen waaruit de oppervlakteverliezen zijn gebleken op dat moment nog niet beschikbaar waren.

33 De Bondsrepubliek Duitsland handhaaft in haar memorie van dupliek haar exceptie van niet-ontvankelijkheid.

34 Zij stelt dat de Commissie weliswaar een grief kan aanvoeren die is ontleend aan een algemene en voortdurende niet-nakoming, maar dat zij die gestelde niet-nakoming niettemin dient aan te tonen in individuele gevallen die representatief zijn voor de praktijk van de betrokken lidstaat. Aangezien het vervolgens aan deze lidstaat staat om de door de Commissie aangevoerde gegevens te betwisten, kan de Commissie weliswaar na de precontentieuze procedure aanvullende voorbeelden van de gestelde niet-nakoming geven, maar is zij niet gerechtigd zich zonder duidelijke redenen uiteindelijk op een anders samengesteld geheel van voorbeelden te beroepen. Dat is in casu echter wel het geval, aangezien de Commissie in haar verzoekschrift niet enkel extra gebieden heeft aangewezen, maar ook bepaalde in het met redenen omklede advies aangewezen gebieden heeft vervangen door andere gebieden, zoals blijkt uit het feit dat het totale aantal aangewezen gebieden tussen het met redenen omklede advies en het verzoekschrift nagenoeg hetzelfde is gebleven.

35 Ten slotte betwist de Bondsrepubliek Duitsland het argument van de Commissie dat de 86 gebieden in Beieren op de datum van het met redenen omklede advies nog niet bekend waren. Op die datum waren 83 van die gebieden immers al enige maanden te vinden op internet en de laatste drie zijn op 21 oktober 2020, dus vóór die datum, geüpload.

– *Beoordeling door het Hof*

36 Uit vaste rechtspraak volgt dat, in zoverre het beroep een algemene niet-nakoming van de bepalingen van de richtlijn aan de orde wil stellen, die vooral de systematische en bestendige tolerantie van de nationale autoriteiten ten aanzien van met deze bepalingen strijdige situaties betreft, de overlegging, door de Commissie, in het stadium van de procedure voor het Hof, van aanvullend bewijs tot staving van de algemeenheid en de bestendigheid van de aldus gestelde niet-nakoming in beginsel niet kan worden uitgesloten [zie in die zin arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, EU:C:2005:250, punt 37, en 4 maart 2021, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Grenswaarden – NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, punt 80].

37 In die context zij er tevens aan herinnerd dat de Commissie volgens vaste rechtspraak haar aanvankelijke grieven in het verzoekschrift mag preciseren, op voorwaarde echter dat zij het voorwerp van het geding niet wijzigt. Door de overlegging van nieuw bewijs ter illustratie van de in haar met redenen omklede advies geformuleerde grieven die ontleend zijn aan een algemene niet-nakoming van de bepalingen van de betrokken richtlijn, brengt de Commissie geen wijziging aan in het voorwerp van het geding [zie in die zin arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, EU:C:2005:250, punt 38, en 4 maart 2021, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Grenswaarden – NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, punt 81].

38 In het onderhavige geval wordt tussen de partijen niet betwist dat de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland weliswaar oppervlakteverliezen verwijt van de typen natuurlijke habitats 6510 en 6520 in respectievelijk 596 en 88 gebieden, maar dat in het met redenen omklede advies respectievelijk 99 en 2 van die gebieden niet waren vermeld.

39 De Bondsrepubliek Duitsland betwist evenwel niet dat de vaststellingen van de Commissie aangaande de verslechtering van de toestand van die 101 gebieden van dezelfde aard zijn als die welke in het met redenen omklede advies zijn aangevoerd ter staving van de aan deze lidstaat verweten algemene en structurele niet-nakoming. Het feit dat die gebieden niet in het met redenen omklede advies zijn vermeld, ook al waren de gegevens over sommige daarvan vóór de bekendmaking van dat advies online te vinden, staat er bijgevolg niet aan in de weg dat de Commissie in haar verzoekschrift die gebieden aanvoert ter illustratie van de algemene niet-nakoming die zij aan die lidstaat verwijt. Daarmee heeft de Commissie immers geen wijziging aangebracht in het voorwerp van het geding, in de zin van de in de punten 36 en 37 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, maar heeft zij enkel haar aanvankelijke grieven nader verduidelijkt door aanvullend bewijs over te leggen ter illustratie van de in het met redenen omklede advies aangevoerde algemene en structurele niet-nakoming.

40 Hieruit volgt dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens het ontbreken van overeenstemming tussen het met redenen omklede advies en het verzoekschrift moet worden verworpen.

Exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens het gebrek aan nauwkeurigheid van het verzoekschrift wat het verwijt van onvoldoende toezicht betreft

– *Argumenten van partijen*

41 De Bondsrepubliek Duitsland herinnert eraan dat de precontentieuze fase volgens vaste rechtspraak van het Hof tot doel heeft, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen om, ten eerste, de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen en, ten tweede, nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven. Voorts moet het met redenen omklede advies een coherente en gedetailleerde uiteenzetting bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een op hem rustende verplichting niet is nagekomen.

42 In casu verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland niet te hebben gezorgd voor een „passend" toezicht – in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn – op de habitattypen 6510 en 6520, maar uit het verzoekschrift noch uit het met redenen omklede advies blijkt welke concrete vereisten volgens de Commissie op het niveau van de gebieden met die habitats uit zo'n toezichtsverplichting voortvloeien. Volgens deze lidstaat blijkt dan ook niet duidelijk wat hij dient te doen om de gestelde niet-nakoming te verhelpen, en met name of de Commissie van oordeel is dat hij voor elk van de betrokken speciale beschermingszones specifieke toezichtsmaatregelen moest toepassen, dan wel of zij meent dat er dergelijke maatregelen bestonden maar dat deze met te lange tussenpozen of te oppervlakkig werden toegepast. Evenzo, en om dezelfde reden, maakt het gebrek aan nauwkeurigheid van het verzoekschrift het onmogelijk om in het kader van de onderhavige niet-nakomingsprocedure verweer te voeren.

43 Aldus is de eerste grief niet-ontvankelijk in zoverre deze op dat punt onvoldoende nauwkeurig is.

44 De Commissie concludeert in haar memorie van repliek tot verwerping van de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

45 Zij betoogt dat de Bondsrepubliek Duitsland ten onrechte aanvoert dat de eerste grief onnauwkeurig is. Zij stelt dat zij zowel in de precontentieuze procedure als in het verzoekschrift duidelijk heeft aangegeven welke juridische vereisten inzake toezicht uit artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn voortvloeien.

46 Zij herinnert eraan dat de in deze bepaling bedoelde „passende maatregelen" een regelmatig toezicht moeten omvatten van de Natura 2000-gebieden die sterk onder druk staan en worden bedreigd en waarvan de staat van instandhouding ongunstig evolueert, zoals het geval is voor de habitattypen 6510 en 6520 in Duitsland, met dien verstande dat de lidstaten de frequentie en de specifieke kenmerken van dat toezicht dienen aan te passen aan de staat van instandhouding en de in de habitattypen van grondgebied waargenomen tendensen.

47 De Commissie voegt daaraan toe dat juridisch gezien een regelmatig specifiek toezicht op de gebieden met tussenpozen van in ieder geval minder dan twaalf jaar wettelijk vereist is, zoals zij ondubbelzinnig in het verzoekschrift heeft gesteld. Zij wijst er evenwel op dat het toezicht op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland, waarvan de frequentie kan oplopen tot twaalf jaar, blijkens de door deze lidstaat meegedeelde feitelijke gegevens daarover in het onderhavige geval niet „passend" was in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, gelet op de ongunstige toestand van de habitattypen en de voortdurende verslechtering daarvan.

48 De Bondsrepubliek Duitsland handhaaft in haar memorie van dupliek de aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid. Ook al meent zij dat de memorie van repliek van de Commissie duidelijk heeft gemaakt dat de eerste grief van deze laatste hoofdzakelijk betrekking heeft op de ontoereikende frequentie van het toezicht op de gebieden met habitattypen 6510 en 6520, herhaalt zij dat de aangevoerde grief niet duidelijk blijkt uit het met redenen omklede advies noch uit het verzoekschrift.

– *Beoordeling door het Hof*

49 Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat deze door de Bondsrepubliek Duitsland aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid geen betrekking heeft op de argumentatie van de Commissie dat de significante oppervlakteverliezen van de habitattypen 6510 en 6520 in een aanzienlijk aantal geografische gebieden op het grondgebied van deze lidstaat duidelijk maken dat de bevoegde autoriteiten van die lidstaat stelselmatig verzuimen regelmatig toezicht te houden op de staat van instandhouding van die habitattypen.

50 De Bondsrepubliek Duitsland zet immers zelf uiteen dat het argument van de Commissie de vraag betreft of het toezicht op de habitattypen 6510 en 6520 dat in deze lidstaat wordt verricht aan de vereisten van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn voldoet en of die lidstaat „passende maatregelen", in de zin van deze bepaling, heeft getroffen om verslechteringen te voorkomen.

51 In die omstandigheden dient te worden vastgesteld dat de kwestie van de draagwijdte van die bepaling en de frequentie die daaruit voortvloeit, waarop de Bondsrepubliek Duitsland zich baseert om aan te voeren dat de argumentatie van de Commissie niet-ontvankelijk is, de grond van de zaak betreft en betrekking heeft op de vraag of de handelwijze van deze lidstaat schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn oplevert.

52 Bijgevolg dient ook de tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Bondsrepubliek Duitsland te worden verworpen.

53 Hieruit volgt dat het onderhavige beroep wegens niet-nakoming in zijn geheel ontvankelijk is.

Ten gronde

Eerste grief: schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn

– *Argumenten van partijen*

54 Met de eerste grief verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland niet-nakoming van haar verplichtingen overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn doordat zij op algemene en structurele wijze heeft verzuimd passende maatregelen te treffen om te voorkomen dat de kwaliteit van de habitattypen 6510 en 6520 in de speciale beschermingszones op haar grondgebied verslechtert.

55 De Commissie betoogt dat de niet-nakoming door deze lidstaat door geen dergelijke passende maatregelen vast te stellen wordt aangetoond door de significante oppervlakteverliezen van deze habitattypen in die zones, door het ontbreken van specifiek toezicht op de gebieden met die habitattypen en door het ontbreken van juridisch bindende maatregelen tegen overbemesting en vroegtijdig maaien in die gebieden.

56 Ten eerste wijst de Commissie er aangaande de significante oppervlakteverliezen van de habitattypen 6510 en 6520 in de speciale beschermingszones op dat de BfN in zijn Grünland-Report van 2014 (graslandrapport van 2014) aanzienlijke oppervlakteverliezen en verliezen aan kwaliteit alsook een verslechtering van de toestand van die twee habitattypen sedert 2007 heeft vastgesteld. Ook de verslagen die de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn aan de Commissie heeft toegezonden voor de perioden 2001-2006, 2007-2012 en 2013-2018 bevestigen die verslechtering.

57 De Commissie licht toe dat zij een vergelijkende analyse heeft gemaakt van enerzijds de gegevens die de Duitse autoriteiten in de SGF's voor 2006 hebben meegedeeld en anderzijds latere gegevens, namelijk de gegevens uit de meest recente beschikbare SGF's en uit de beheersplannen voor de verschillende speciale beschermingszones. Uit deze analyse blijkt volgens de Commissie dat zich in 596 van de 2 027 gebieden met habitattype 6510 en 88 van de 295 gebieden met habitattype 6520 een significant oppervlakteverlies van die habitattypen heeft voorgedaan. Meer bepaald is in de betrokken gebieden 49,52 % van de oppervlakte van habitattype 6510 en 51,07 % van de oppervlakte van habitattype 6520 verloren gegaan.

58 De Commissie voegt daaraan toe dat dit hoge aantal gebieden over het gehele grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland verspreid is, wat aantoont dat er sprake is van een algemene en structurele ontwikkeling. Anders dan deze lidstaat betoogt was er geen globale beoordeling van alle gebieden met deze habitattypen nodig aangezien de verslechtering in bepaalde speciale beschermingszones niet kan worden gecompenseerd door verbeteringen in andere speciale beschermingszones.

59 Voorts wijst deze instelling erop dat de Bondsrepubliek Duitsland erkent dat een deel van de oppervlakten, namelijk 977,44 hectare voor habitattype 6510 en 110,49 hectare voor habitattype 6520, verloren is gegaan.

60 De Commissie betwist het betoog van deze lidstaat dat een deel van de geconstateerde oppervlakteverliezen niet „reëel" is maar voortkomt uit de onterechte aanwijzing van sommige gebieden als „speciale beschermingszone" en uit onjuiste ramingen, waardoor de oorspronkelijke berekening voor 2006 van de omvang van de betrokken gebieden en habitattypen gebrekkig is. Zij betwist dat deze vermeende fouten 6 476,61 hectare aan oppervlakteverliezen in 347 gebieden met habitattype 6510 en 1 322,16 hectare aan dergelijke verliezen in 75 gebieden met habitattype 6520 verklaren, en is van mening dat zij zich voor haar vergelijkende analyse mocht baseren op de gegevens die de Bondsrepubliek Duitsland in de SGF's voor 2006 en in de daaropvolgende jaren heeft verstrekt.

61 De Commissie is van mening dat de door haar vastgestelde oppervlakteverliezen in ieder geval te groot zijn om het gevolg te kunnen zijn van eenvoudige vergissingen, aangezien tussen 2006 en 2017 in meer dan de helft van de door haar onderzochte gebieden 60 tot 100 % van de oppervlakte van de betrokken habitattypen verloren is gegaan.

62 Ten tweede betoogt de Commissie dat de verslechtering van de kwaliteit van de gebieden in Duitsland met de habitattypen 6510 en 6520 met name te wijten is aan het stelselmatige verzuim van de bevoegde Duitse autoriteiten om die gebieden afdoende en regelmatig te controleren. Zij stelt dat de frequentie waarmee de controles moeten worden verricht, afhangt van de staat van instandhouding en de in het betrokken habitattype waargenomen tendensen, en dat een lidstaat waarvan de autoriteiten de speciale beschermingszones niet regelmatig en specifiek monitoren, noodzakelijkerwijs de krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

63 Daaraan voegt deze instelling toe dat er in verschillende deelstaten van de Bondsrepubliek Duitsland geen sprake is van een nauwkeurige kartering om vast te stellen in welke mate de kwaliteit van de habitattypen in een bepaalde beschermingszone is verslechterd, of dat de karteringscyclus op zijn minst te lang is. Bovendien controleren de bevoegde Duitse autoriteiten in veel gevallen slechts steekproefsgewijs of naar aanleiding van een gebeurtenis.

64 Ten derde wijst de Commissie erop dat de verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen 6510 en 6520 in Duitsland ook het gevolg is van het feit dat deze lidstaat geen juridisch bindende maatregelen heeft getroffen om de speciale beschermingszones te beschermen tegen overbemesting en vroegtijdig maaien. Zij onderstreept dat de Bondsrepubliek Duitsland de voorkeur geeft aan een contractuele benadering die onvoldoende bindend is en bijgevolg overbemesting en vroegtijdig maaien niet kan voorkomen.

65 Volgens deze instelling kunnen niet-bindende aanbevelingen en beheersplannen en contractuele natuurbeschermingsregelingen, die ten aanzien van landbouwers een vrijwillig en louter stimulerend karakter hebben, geen doeltreffende aanvulling op de regeling ter bescherming van de speciale beschermingszones vormen.

66 In haar verweer concludeert de Bondsrepubliek Duitsland tot verwerping van de eerste grief, met het betoog dat zij niet tekort is geschoten bij de nakoming van de krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen.

67 Ten eerste voert deze lidstaat aan dat de Commissie niet op basis van een globale beoordeling van de gebieden in Duitsland met de habitattypen 6510 en 6520 tot de conclusie kan komen dat de oppervlakteverliezen van die habitattypen in deze gebieden van dien aard zijn dat zij wijzen op een stelselmatige en voortdurende niet-nakoming van deze bepaling.

68 Volgens de Bondsrepubliek Duitsland heeft de Commissie haar vergelijkende analyse toegespitst op een beperkt aantal gebieden met een relatief geringe oppervlakte, zonder rekening te houden met toenamen in oppervlakte in andere gebieden.

69 Indien de Commissie echter een globale beoordeling had verricht van alle gebieden met de habitattypen 6510 en 6520 die de Bondsrepubliek Duitsland sinds 2006 in de SGF's heeft opgenomen (namelijk 2 183 gebieden met habitattype 6510 die in totaal ongeveer 85 000 hectare beslaan, en 330 gebieden met habitattype 6520 die in totaal meer dan 12 000 hectare beslaan), dan zou zij slechts een oppervlakteverlies van 4,27 % hebben vastgesteld voor het habitattype 6520 en zelfs een toename in oppervlakte van 5,22 % voor het habitattype 6510.

70 Deze lidstaat voegt daaraan toe dat de SGF's voor 2006 ramingsfouten en wetenschappelijke fouten bevatten die nadien zijn rechtgezet. Deze fouten verklaren deels de vermindering van de geregistreerde oppervlakte van de habitattypen 6510 en 6520 sedert 2006.

71 De Bondsrepubliek Duitsland herinnert eraan dat de Commissie haar oppervlakteverliezen verwijt van 18 717,14 hectare voor habitattype 6510 en 1 890,35 hectare voor habitattype 6520 in de door haar geselecteerde speciale beschermingszones, terwijl de oppervlakteverliezen slecht 977,44 hectare respectievelijk 110,49 hectare bedragen. Dit oppervlakteverlies zou in die zones dan ook slechts overeenkomen met 5,4 % respectievelijk 6,2 % van de totale oppervlakte van die habitattypen.

72 De Bondsrepubliek Duitsland specificeert dat, indien enkel rekening wordt gehouden met de door de Commissie geselecteerde gebieden en ervan wordt uitgegaan dat reële oppervlakteverliezen binnen deze gebieden aan de basis liggen van alle oppervlaktetekorten voor de habitattypen 6510 en 6520 waarvoor geen vaststaande oorzaak bestaat, dit oppervlakteverlies ongeveer 11 000 hectare bedraagt voor habitattype 6510 en ongeveer 360 hectare voor habitattype 6520.

73 Deze lidstaat voert ook aan dat het graslandrapport van 2014 en de overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn ingediende verslagen voor de perioden 2001-2006, 2007-2012 en 2013-2018 weliswaar bevestigen dat er voor deze habitattypen sprake is van een bepaald oppervlakteverlies, maar dat het aldus vastgestelde verlies niet groot genoeg is om te kunnen spreken van een stelselmatige en voortdurende niet-nakoming.

74 Ten tweede voert de Bondsrepubliek Duitsland aan dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geen bindende eisen betreffende de toezichtsverplichting van de lidstaten inhoudt en evenmin nader bepaalt welke specifieke maatregelen zij dienaangaande moeten treffen, zodat zij bij de vaststelling van de wijze van toezicht over een beoordelingsmarge beschikken.

75 Volgens de Bondsrepubliek Duitsland is het in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn bedoelde toezicht voldoende indien het de lidstaat in staat stelt te bepalen welke maatregelen in de verschillende speciale beschermingszones moeten worden getroffen om op een doeltreffende wijze een verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen te voorkomen.

76 Deze lidstaat stelt dat hij passend toezicht houdt op de gebieden met habitattypen 6510 en 6520, met verschillen tussen de deelstaten wegens de federale staatsstructuur.

77 De Bondsrepubliek Duitsland merkt op dat de Commissie niet beweert dat een andere vorm van toezicht de verweten oppervlakteverliezen had kunnen voorkomen.

78 Ten derde wijst deze lidstaat erop dat de woorden „passende maatregelen” in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn de lidstaten bij de omzetting in nationaal recht van deze richtlijn een beoordelingsmarge geven, dat preventieve maatregelen als passend moeten worden beschouwd en dat de lidstaten vrij kunnen beslissen hoe zij preventieve maatregelen toepassen, aangezien de verbodsbepalingen niet van dwingend recht zijn.

79 Verder vormen beslissingen om land niet te exploiteren en braak te laten liggen voor de habitattypen 6510 en 6520 een belastende factor waartegen met passende maatregelen moet worden opgetreden.

80 De Bondsrepubliek Duitsland merkt op dat uit artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn niet blijkt dat er een verplichting is om in bepaalde perioden van het jaar een maaiverbod op te leggen of maximumwaarden inzake bemesting voor te schrijven. Bovendien is het moeilijk nauwkeurig te voorzien op welk moment voor het eerst moet worden gemaaid en om te bepalen of en in welke mate bemesting toegestaan of desgevallend zelfs noodzakelijk is.

81 Deze lidstaat onderstreept dat de Commissie niet duidelijk heeft gemaakt waarom wettelijke voorschriften doeltreffender zouden zijn dan contractuele regelingen voor natuurbescherming, en evenmin heeft aangetoond dat de nationale bepalingen ter voorkoming van overbemesting en vroegtijdig maaien van gebieden met habitattypen 6510 en 6520 in Duitsland niet passend zijn. Bovendien legt de Commissie niet uit hoe wettelijke voorschriften betreffende bemesting en maaien de gestelde oppervlakteverliezen hadden kunnen voorkomen.

82 Ten slotte is deze lidstaat van mening dat contractuele regelingen voor natuurbescherming beter passen bij het preventieve karakter van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn dan het bij wet opleggen van een exploitatiewijze. Hoewel dergelijke contractuele benadering niet kan waarborgen dat er geen enkele verslechtering optreedt, is zij over het algemeen doeltreffend en brengt zij een regelmatige opvolging met zich.

– *Beoordeling door het Hof*

83 Vooraf moet eerst en vooral in herinnering worden gebracht dat artikel 6 van de habitatrichtlijn de lidstaten een aantal verplichtingen en specifieke procedures oplegt die, zoals uit artikel 2, lid 2, van deze richtlijn blijkt, beogen de natuurlijke habitats en vooral de speciale beschermingszones in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen (arrest van 12 april 2018, People Over Wind en Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punt 23).

84 Artikel 6 van de habitatrichtlijn deelt de in deze bepaling genoemde maatregelen in drie categorieën in, namelijk instandhoudingsmaatregelen, preventieve maatregelen en compenserende maatregelen, als respectievelijk bedoeld in de leden 1, 2 en 4 van dit artikel. Daarbij bestaat het doel van de in lid 2 van dit artikel bedoelde maatregelen erin de gebieden te beschermen tegen verslechtering [zie in die zin arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punten 147 en 148 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

85 Zo moeten de lidstaten volgens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voor zover die factoren gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

86 Deze bepaling legt de lidstaten een algemene verplichting op om passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de habitats in de speciale beschermingszones niet verslechteren en dat er geen storende factoren van betekenis optreden voor de soorten waarvoor die zones zijn aangewezen [arrest van 24 juni 2021, Commissie/Spanje (Achteruitgang van het natuurgebied Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, punt 153 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

87 Voor de vaststelling van een niet-nakoming van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn staat het niet aan de Commissie om een oorzakelijk verband vast te stellen tussen het handelen of nalaten van de betrokken lidstaat en een verslechtering of significante verstoring van de betrokken habitats of soorten. Het volstaat immers dat deze instelling aantoont dat het waarschijnlijk is of dat het risico bestaat dat door dit handelen of nalaten een verslechtering of significante verstoring van deze habitats of soorten optreedt [arrest van 24 juni 2021, Commissie/Spanje (Achteruitgang van het natuurgebied Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, punt 155 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

88 Vervolgens zij opgemerkt dat, onverminderd de verplichting van de Commissie om in beide gevallen te voldoen aan de op haar rustende bewijslast, op het eerste gezicht niets laatstgenoemde belet gelijktijdig te streven naar de vaststelling van niet-nakoming van bepalingen van deze richtlijn door de houding die de autoriteiten van een lidstaat hebben aangenomen ten aanzien van specifiek geïdentificeerde, concrete situaties, en naar de vaststelling van niet-nakoming van die bepalingen doordat deze autoriteiten een daarmee strijdige algemene praktijk hebben aangenomen, waarvan die specifieke situaties in voorkomend geval de illustratie zijn [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 165 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

89 Wanneer de Commissie voldoende bewijs heeft aangevoerd van een met de bepalingen van een richtlijn strijdige, herhaalde en bestendige praktijk van de autoriteiten van een lidstaat, staat het aan deze lidstaat om de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd te bestrijden [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 166 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

90 Gelet op haar verplichting om de gestelde niet-nakoming aan te tonen, kan de Commissie zich tegelijkertijd niet, door de betrokken lidstaat een algemene en voortdurende niet-nakoming van de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen te verwijten, onttrekken aan die verplichting om het bewijs van de verweten niet-nakoming te leveren op basis van concrete elementen waaruit schending van de door haar aangevoerde specifieke bepalingen blijkt, en zich niet louter op vermoedens of oppervlakkig causale verbanden baseren [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 167 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

91 Voorts kan de Commissie het Hof verzoeken om een niet-nakoming vast te stellen die erin bestaat dat het door een richtlijn beoogde resultaat niet is bereikt [zie in die zin arresten van 10 april 2003, Commissie/Duitsland, C-20/01 en C-28/01, EU:C:2003:220, punt 30, en 5 september 2019, Commissie/Italië (Bacterie Xylella fastidiosa) C-443/18, EU:C:2019:676, punt 77].

92 Ten slotte zij opgemerkt dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn weliswaar een algemene verplichting oplegt om passende beschermende maatregelen te treffen ter voorkoming van met name verslechtering van de toestand van de habitats, maar niet voorziet in welbepaalde maatregelen die de lidstaten moeten vaststellen, zodat zij bij de toepassing van deze bepaling over een beoordelingsmarge beschikken (zie in die zin arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, punten 36, 37 en 40).

93 Uit deze voorafgaande opmerkingen volgt dat de Commissie, die als enige bevoegd is om te beslissen of het aangewezen is om een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU in te leiden, bij het Hof een beroep kan instellen teneinde te laten vaststellen dat er sprake is van een stelselmatige en voortdurende niet-nakoming door een lidstaat die erin bestaat dat deze laatste niet voldoet aan zijn algemene verplichting om overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn passende maatregelen te treffen om verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats in de speciale beschermingszones te voorkomen. Wanneer de Commissie deze lidstaat een dergelijk stelselmatige en voortdurende niet-nakoming verwijt en aantoont dat het waarschijnlijk is of dat het risico bestaat dat door het verzuim om dergelijke maatregelen te treffen een verslechtering van de kwaliteit van die natuurlijke habitats optreedt, waarbij zij ter

illustratie van deze niet-nakoming specifieke situaties vermeldt, dan staat het aan die lidstaat om de door de Commissie aangevoerde feitelijke en juridische gegevens te betwisten en de vermeende gevolgen van die niet-nakoming te weerleggen.

94 In casu betoogt de Commissie dat het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland op algemene en structurele wijze heeft verzuimd om passende maatregelen te treffen om een verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen 6510 en 6520 in de daarvoor aangewezen speciale beschermingszones te voorkomen, een niet-nakoming van de verplichting van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn oplevert. Volgens deze instelling wordt deze niet-nakoming aangetoond door de significante oppervlakteverliezen van deze habitattypen in de gebieden waar zij voorkomen, welke op hun beurt het gevolg zijn van het gebrek aan specifiek toezicht op deze gebieden en het ontbreken van juridisch bindende maatregelen om die gebieden te beschermen tegen overbemesting en vroegtijdig maaien.

95 Wat in de eerste plaats de gestelde verslechtering van de kwaliteit betreft, in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, van de habitattypen 6510 en 6520 wegens de significante oppervlakteverliezen van die habitattypen in de speciale beschermingszones in Duitsland, heeft het Hof reeds geoordeeld dat het voor de uitvoering van deze bepaling, die tot doel heeft de gebieden te beschermen tegen verslechtering, noodzakelijk kan zijn zowel maatregelen te nemen om externe, door de mens veroorzaakte aantastingen en verstoringen te vermijden, als maatregelen om natuurlijke ontwikkelingen af te remmen die de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats in de speciale beschermingszones kunnen verslechteren [zie in die zin arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punten 148 en 149 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

96 Bovendien kunnen verslechteringen in een bepaald gebied niet worden gecompenseerd door verbeteringen in andere gebieden, aangezien artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geldt op het niveau van de gebieden en de lidstaten in elk gebied verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats die van betekenis zijn moeten voorkomen.

97 Voor de beoordeling of de Bondsrepubliek Duitsland op algemene en structurele wijze artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn heeft geschonden, dient dus te worden onderzocht of de Commissie heeft aangetoond dat er in een aanzienlijk aantal voor deze lidstaat representatieve gebieden sprake is van significante oppervlakteverliezen van de habitattypen 6510 en 6520 en dat de verslechtering van de kwaliteit van die habitattypen waarschijnlijk te wijten is aan het verzuim van deze lidstaat om passende maatregelen te treffen.

98 Wat om te beginnen de oppervlakteverliezen van de habitattypen 6510 en 6520 in Duitsland betreft, betoogt de Commissie dat de analyse die met het oog op het onderhavige beroep is gemaakt op basis van een vergelijking tussen enerzijds de gegevens die deze lidstaat in de SGF's voor 2006 heeft meegedeeld en anderzijds de gegevens uit de meest recente beschikbare SGF's en uit de beheersplannen voor de verschillende speciale beschermingszones, heeft aangetoond dat er sprake is van een significant oppervlakteverlies in 596 van de 2 027 gebieden met habitattype 6510 en 88 van de 295 gebieden met habitattype 6520, zodat dit verlies in de betreffende gebieden 49,52 % van de oppervlakte met habitattype 6510 bedraagt en 51,07 % van de oppervlakte met habitattype 6520. Volgens deze instelling tonen het grote aantal gebieden waarin er een significante achteruitgang van de oppervlakte is vastgesteld en de geografische spreiding van de betrokken gebieden over heel Duitsland aan dat het gaat om een algemene en structurele ontwikkeling.

99 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt ter betwisting van deze ramingen dat de Commissie haar beoordeling van de wijzigingen in oppervlakte ten onrechte heeft gebaseerd op de gegevens van de SGF's voor 2006 betreffende die habitattypen, aangezien daar fouten in staan. Er moet evenwel worden vastgesteld dat, zelfs na rechtzetting van die fouten, 81 gebieden met habitattype 6510 en 15 gebieden met habitattype 6520 oppervlakteverlies kennen.

100 Voorts geeft deze lidstaat aan dat habitattype 6510 volgens de sedert 2006 meegedeelde SGF's in totaal ongeveer 85 000 hectare besloeg en habitattype 6520 in totaal meer dan 12 000 hectare, terwijl de Commissie vermeldt dat er in de gebieden die zij in aanmerking heeft genomen sprake is van oppervlakteverliezen van 18 717,14 hectare voor habitattype 6510 en van 1 890,35 hectare voor habitattype 6520. Volgens deze lidstaat bedragen de oppervlakteverliezen in die gebieden in werkelijkheid echter slechts 977,44 respectievelijk 110,49 hectare.

101 Ook dient nog te worden opgemerkt dat de Bondsrepubliek Duitsland erkent dat zij wat betreft de gebieden die de Commissie in aanmerking heeft genomen geen verantwoording of uitleg kan geven voor de oppervlakteverliezen die ongeveer 11 000 hectare bedragen voor habitattype 6510 en ongeveer 360 hectare voor habitattype 6520.

102 De gegevens in bijlage B.4 bij het verweerschrift van deze lidstaat bevestigen deze verklaring voor zover daaruit blijkt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie opmerkt, deze „onverklaarde verliezen" minstens 9 853,38 hectare vertegenwoordigen in meer dan 200 gebieden met habitattype 6510 en minstens 249,78 hectare in 24 gebieden met habitattype 6520.

103 Gelet op deze gegevens dient te worden vastgesteld dat de Commissie heeft aangetoond dat er in een aanzienlijk aantal gebieden op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland sprake is van significante oppervlakteverliezen van de habitattypen 6510 en 6520.

104 Wat vervolgens de vraag betreft of deze oppervlakteverliezen representatief zijn voor deze lidstaat, volstaat de vaststelling dat de betrokken gebieden wat betreft habitattype 6510 verspreid zijn over tien deelstaten en wat betreft habitattype 6520 over vijf deelstaten van deze lidstaat, die zestien deelstaten telt, waaronder drie steden, namelijk Berlijn, Bremen en Hamburg, met het statuut van deelstaat.

105 Ten slotte dient te worden vastgesteld dat de Commissie genoegzaam heeft aangetoond dat deze verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen waarschijnlijk is te wijten aan het verzuim om passende maatregelen te treffen om een dergelijke verslechtering te voorkomen en dat de Bondsrepubliek Duitsland geen elementen naar voren heeft gebracht die de waarschijnlijkheid van dit oorzakelijk verband kunnen weerleggen.

106 In de tweede plaats zij er aangaande het argument van de Commissie dat het ontbreken van specifiek toezicht in de speciale beschermingszones die in Duitsland zijn aangewezen voor de habitattypen 6510 en 6520 heeft bijgedragen tot de verslechtering van die habitattypen, aan herinnerd dat – zoals blijkt uit de punten 92 en 93 van het onderhavige arrest – artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, dat een algemene verplichting oplegt om verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats te voorkomen, de lidstaten een beoordelingsmarge laat bij de toepassing hiervan, en tevens dat met name wanneer de Commissie een lidstaat een stelselmatige en voortdurende niet-nakoming verwijt en aantoont dat het stilzitten van deze laatste waarschijnlijk heeft geleid tot een verslechtering van de kwaliteit van die natuurlijke habitats, die lidstaat de door deze instelling aangevoerde feitelijke en juridische gegevens dient te weerleggen.

107 In casu betoogt de Commissie, na te hebben aangetoond dat er in een aanzienlijk aantal geografische gebieden op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland sprake is van significante oppervlakteverliezen van de habitattypen 6510 en 6520, dat deze verliezen wijzen op een stelselmatig verzuim van de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat om regelmatig toezicht te houden op de staat van instandhouding van deze habitattypen.

108 Aangezien het volgens de toelichting van deze instelling aannemelijk is dat het ontoereikende toezicht vanwege die autoriteiten heeft bijgedragen tot de verslechtering van de kwaliteit van die habitattypen in de gebieden waarin zij voorkomen en waarvan de staat van instandhouding ongunstig evolueert, staat het aan de Bondsrepubliek Duitsland om gegevens over te leggen die aantonen dat zij niet tekort is geschoten in het specifieke toezicht op die gebieden.

109 Aangaande het verwijt van de Commissie dat zij geen specifieke toezichtsmaatregelen heeft getroffen, geeft de Bondsrepubliek Duitsland een algemeen overzicht van het toezichtssysteem op federaal niveau en op het niveau van de deelstaten alsook een overzicht van de specifieke toezichtsmaatregelen die op die niveaus kunnen worden getroffen. Zij is dus van mening dat zij op passende wijze toezicht houdt op de habitattypen 6510 en 6520 op haar grondgebied. In dat verband moet echter worden vastgesteld dat deze lidstaat slechts gedeeltelijk de beweringen weerlegt waarmee de Commissie stelt dat er in bepaalde deelstaten geen sprake is van een nauwkeurige kartering van de gebieden met die habitattypen, of dat de karteringscyclus te lang is, of nog dat de toestand van de habitattypen niet of slechts steekproefsgewijs of naar aanleiding van een gebeurtenis wordt gecontroleerd.

110 Derhalve dient te worden vastgesteld dat de in Duitsland toegepaste toezichtsmaatregelen onvoldoende zijn aangepast aan de betrokken gebieden, en niet regelmatig en relevant genoeg zijn om dit toezicht als passend in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn te kunnen beschouwen.

111 In de derde plaats dient aangaande het argument van de Commissie dat de verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen 6510 en 6520 in Duitsland ook te wijten is aan het feit dat deze lidstaat geen juridisch bindende maatregelen heeft getroffen om de speciale beschermingszones te beschermen tegen overbemesting en vroegtijdig maaien maar de voorkeur geeft aan contractuele natuurbeschermingsregelingen en niet-bindende aanbevelingen en beheersplannen, te worden vastgesteld dat door partijen niet wordt betwist dat overbemesting en vroegtijdig maaien leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van gebieden met die habitattypen, en dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn de lidstaten de verplichting oplegt om maatregelen te treffen ter voorkoming van een dergelijke verslechtering.

112 Aangaande de aard van die maatregelen betoogt de Bondsrepubliek Duitsland, met een beroep op punt 63 van het arrest van 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk (C-535/07, EU:C:2010:602), dat niet blijkt dat de verwezenlijking van die doelstelling noodzakelijk vereist dat specifieke verboden worden vastgesteld en dat die doelstelling kan worden bereikt door beschermingsovereenkomsten met de exploitanten van de betrokken gebieden alsook door niet-bindende aanbevelingen en beheersplannen.

113 Het Hof heeft dienaangaande geoordeeld dat het in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn bedoelde beschermingsniveau met name moet worden bepaald aan de hand van de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied (arrest van 12 september 2024, Elliniki Ornithologiki Etaireia e.a., C-66/23, EU:C:2024:733, punt 43).

114 Voor zover de doelstelling van bescherming van de gebieden die onder deze bepaling vallen er zoals in punt 84 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht in bestaat die gebieden tegen verslechtering te beschermen, kan de Bondsrepubliek Duitsland zonder een juridisch bindende bepaling die overbemesting en vroegtijdig maaien in gebieden met habitattypen 6510 en 6520 verbiedt dus niet aan de vereisten van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn voldoen.

115 Bovendien beroept deze lidstaat zich weliswaar op het bestaan van beschermingsovereenkomsten met de exploitanten van die gebieden, maar toont hij niet aan dat die overeenkomsten dezelfde werking hebben als een juridisch bindende bepaling die overbemesting en vroegtijdig maaien in die gebieden verbiedt.

116 Bijgevolg heeft de Bondsrepubliek Duitsland, door geen juridisch bindende maatregelen te treffen tegen overbemesting en vroegtijdig maaien in gebieden met habitattypen 6510 en 6520, artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn geschonden.

117 In die omstandigheden dient te worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland op algemene en structurele wijze heeft verzuimd passende maatregelen te treffen om een verslechtering van de kwaliteit van de door het Natura 2000-netwerk beschermde habitattypen 6510 en 6520, die zijn vermeld in bijlage I bij de habitatrichtlijn, in de daarvoor aangewezen gebieden te voorkomen en aldus de krachtens artikel 6, lid 2, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Tweede grief: schending van artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn

– *Argumenten van partijen*

118 Met de tweede grief verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland niet-nakoming van de krachtens artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen doordat zij op algemene en structurele wijze heeft verzuimd de Commissie bijgewerkte gegevens over de gebieden met habitattypen 6510 en 6520 te verstrekken.

119 Zij wijst erop dat de laatste SGF's voor 202 van de 596 gebieden met habitattype 6510 en 14 van de 88 gebieden met habitattype 6520 niet bijgewerkt waren, aangezien de reële vaststellingen met betrekking tot de oppervlakte van die habitattypen daarin ontbraken. Daar het hier 10 van de 16 deelstaten van de Bondsrepubliek Duitsland betreft, gaat het om een stelselmatig verzuim om de SGF's bij te werken.

120 De Commissie betoogt dat artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn de lidstaten weliswaar niet uitdrukkelijk de verplichting oplegt om regelmatig bijgewerkte gegevens over de oppervlakte van elke speciale beschermingszone te verstrekken, maar dat deze verplichting om de gegevens bij te werken voortvloeit uit de contextuele en teleologische uitlegging van deze bepaling.

121 Deze instelling stelt dat zij over die gegevens moet beschikken om ervoor te kunnen zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen van artikel 2 van de habitatrichtlijn worden geëerbiedigd. Voorts herinnert de Commissie eraan dat zij overeenkomstig artikel 9 van deze richtlijn periodiek de bijdrage van Natura 2000 tot de verwezenlijking van de in de artikelen 2 en 3 van die richtlijn genoemde doelstellingen dient te evalueren.

122 Het belang om dergelijke regelmatig bijgewerkte gegevens te verstrekken blijkt ook uit artikel 17 van die richtlijn, dat de lidstaten verplicht om iedere zes jaar een verslag op te stellen waarin zij de ten aanzien van elk gebied getroffen maatregelen en bereikte verbeteringen uiteenzetten.

123 De Commissie onderstreept dat de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen niet afdoende zou kunnen worden verzekerd mocht artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn aldus worden uitgelegd dat deze bepaling slechts een „eerste" doorzending van de gegevens oplegt, aangezien de speciale beschermingszones en de habitattypen voortdurend onderhevig zijn aan veranderingen.

124 Deze instelling voegt daaraan toe dat zij in uitvoeringsbesluit 2011/484 het op dat moment geldende SGF voor de doorzending van de gegevens betreffende de Natura 2000-gebieden in aanmerking heeft genomen en dat deze verplichting om de gegevens regelmatig bij te werken uitdrukkelijk staat vermeld in overweging 4 van dit besluit, luidens welke „[de] inhoud van het Natura 2000-standaardgegevensformulier […] regelmatig [moet] worden bijgewerkt op basis van de beste beschikbare informatie voor elk gebied dat deel uitmaakt van het netwerk, teneinde de Commissie in staat te stellen haar coördinerende rol te spelen".

125 Ten slotte merkt de Commissie op dat de meerderheid van de lidstaten de noodzaak om de inhoud van de SGF's voortdurend bij te werken erkent en haar jaarlijks bijgewerkte gegevens verstrekt.

126 De Bondsrepubliek Duitsland concludeert tot verwerping van de grief.

127 Zij merkt op dat artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn de lidstaten een verplichting oplegt om eenmalig gedetailleerde informatie te verstrekken over de gebieden van communautair belang, maar geen verplichting om die gegevens bij te werken.

128 Bovendien vindt deze letterlijke uitlegging steun in de systematische uitlegging, aangezien dat artikel 4 de procedure voor de aanwijzing van de gebieden en de opstelling van de lijsten van gebieden van communautair belang betreft en niet de latere informatie-uitwisseling met de Commissie, welke overigens wordt beheerst door de bepalingen van de volgende afdeling van die richtlijn, met als opschrift „Informatie", en meer bepaald artikel 17 ervan.

129 Deze lidstaat merkt op dat de Uniewetgever, indien hij een verplichting tot regelmatige bijwerking had willen opleggen, daarin uitdrukkelijk zou hebben voorzien, zoals hij heeft gedaan voor de in artikel 17 van de habitatrichtlijn vermelde verplichting om iedere zes jaar een verslag over de toepassing van de in het kader van deze richtlijn genomen maatregelen op te stellen.

130 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat het ontbreken van een dergelijke verplichting om de gegevens bij te werken ook voortvloeit uit de toelichting in de bijlage bij uitvoeringsbesluit 2011/484. Daarin wordt de lidstaten namelijk alleen „met aandrang geadviseerd" de in de SGF's verzamelde documentatie „behoorlijk up-to-date" te houden „op basis van de beste beschikbare informatie", zonder dat zij worden verplicht de gegevens regelmatig volledig bij te werken.

– *Beoordeling door het Hof*

131 Uit artikel 4, lid 1, tweede alinea, eerste volzin, van de habitatrichtlijn blijkt dat de lijst van gebieden waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen „binnen drie jaar na kennisgeving van [deze] richtlijn aan de Commissie [wordt] toegezonden met informatie over elk gebied”.

132 Volgens de bewoordingen van die bepaling moeten de lidstaten met name de lijst van geografische gebieden met informatie over die gebieden meedelen, en wel binnen een bepaalde termijn, te weten binnen de drie jaar na kennisgeving van die richtlijn. Zoals de Bondsrepubliek Duitsland opmerkt verwijzen die bewoordingen dus duidelijk naar een eenmalige mededeling van informatie.

133 Derhalve dient te worden vastgesteld dat uit de bewoordingen van artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn geen verplichting voor de lidstaten voortvloeit om de in deze bepaling genoemde gegevens regelmatig bij te werken nadat zij deze aan de Commissie hebben toegezonden.

134 Een contextuele analyse van deze bepaling kan niet leiden tot een andere uitlegging ervan.

135 Ten eerste bestaat de procedure voor de aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszones, als bedoeld in artikel 4 van de habitatrichtlijn, namelijk uit verschillende fasen.

136 Zo stelt elke lidstaat eerst en vooral overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze richtlijn met name een lijst van gebieden voor waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats en welke inheemse soorten er voorkomen, en stuurt deze lijst alsook verschillende inlichtingen betreffende die gebieden naar de Commissie. Vervolgens stelt de Commissie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn op basis van de door de lidstaten ingediende lijsten een lijst vast van de gebieden die zijn geselecteerd als „gebieden van communautair belang”. Ten slotte wijst de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 4, lid 4, van die richtlijn een gebied als speciale beschermingszone aan zodra het tot gebied van communautair belang is verklaard.

137 Hieruit volgt dat artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn alleen de eerste fase regelt van de procedure die de lidstaten en de Commissie moeten volgen om de speciale beschermingszones op de juiste manier aan te wijzen.

138 Ten tweede vloeit, zoals de Commissie opmerkt, inderdaad een verplichting tot regelmatig bijwerken van de gegevens voort uit artikel 17 van die richtlijn, dat de lidstaat verplicht om iedere zes jaar een verslag op te stellen waarin zij met name moeten uiteenzetten welke maatregelen op nationaal niveau zijn genomen en wat het effect van die maatregelen is op de staat van instandhouding van elk gebied. Dit artikel 17 bevat echter geen verwijzing naar artikel 4 van de habitatrichtlijn, noch, meer in het algemeen, enige aanwijzing dat de tweede alinea van lid 1 van dit artikel 4 aldus kan worden uitgelegd dat de lidstaten ertoe gehouden zijn regelmatig bijgewerkte gegevens betreffende de speciale beschermingszones te verstrekken.

139 Wat de in de artikelen 2 en 3 van de habitatrichtlijn genoemde instandhoudingsdoelstellingen betreft, zij eraan herinnerd dat de Commissie overeenkomstig artikel 9 van deze richtlijn periodiek de bijdrage van Natura 2000 tot de verwezenlijking van die doelstellingen evalueert. Te dien einde heeft zij krachtens artikel 4, lid 1, tweede alinea van die richtlijn

uitvoeringsbesluit 2011/484 vastgesteld. In overweging 4 daarvan staat te lezen dat de inhoud van het Natura 2000-SGF regelmatig moet worden bijgewerkt op basis van de beste beschikbare informatie voor elk gebied dat deel uitmaakt van het netwerk.

140 Gesteld al dat uit artikel 9 van de habitatrichtlijn een dergelijke verplichting voor de lidstaten kan worden afgeleid om de gegevens betreffende elk als speciale beschermingszone aangewezen gebied regelmatig bij te werken, vloeit deze verplichting, zoals de advocaat-generaal in punt 98 van zijn conclusie heeft opgemerkt, evenwel niet voort uit artikel 4, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn.

141 Een uitlegging tegen de achtergrond van het doel van een bepaling mag er echter niet toe leiden dat aan de duidelijke en precieze bewoordingen van deze bepaling elk nuttig effect wordt ontnomen (zie in die zin arresten van 22 maart 2007, Commissie/België, C-437/04, EU:C:2007:178, punt 56, en 20 september 2022, VD en SR, C-339/20 en C-397/20, EU:C:2022:703, punt 71).

142 Bovendien is de door de Commissie aangevoerde omstandigheid dat de meerderheid van de lidstaten de noodzaak erkent om de inhoud van de SGF's voortdurend bij te werken, niet relevant voor de uitlegging van artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn. In dit verband kan, zoals de Bondsrepubliek Duitsland onderstreept, worden aangenomen dat de Uniewetgever, indien hij met deze bepaling een verplichting had willen opleggen om de gegevens regelmatig bij te werken, uitdrukkelijk daarin zou hebben voorzien.

143 Hieruit volgt dat de tweede grief dient te worden verworpen.

144 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient te worden geoordeeld dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn niet is nagekomen doordat zij op algemene en structurele wijze heeft verzuimd passende maatregelen te treffen om een verslechtering van de kwaliteit van de door het Natura 2000-netwerk beschermde habitattypen 6510 en 6520, die in bijlage I bij de habitatrichtlijn zijn vermeld, in de daarvoor aangewezen gebieden te voorkomen.

145 Het beroep wordt verworpen voor het overige.

Kosten

146 Volgens artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie en de Bondsrepubliek Duitsland elk op een of meer punten in het ongelijk zijn gesteld, moet worden beslist dat zij hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) **De Bondsrepubliek Duitsland is de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013, niet nagekomen doordat zij op algemene en structurele wijze heeft verzuimd passende maatregelen te treffen om een verslechtering van de**

kwaliteit van de door het Natura 2000-netwerk beschermde habitattypen 6510 (laaggelegen schraal hooiland) en 6520 (hooiland in gebergte), die in bijlage I bij richtlijn 92/43, zoals gewijzigd, zijn vermeld, in de daarvoor aangewezen gebieden te voorkomen.

2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

3) **De Europese Commissie en de Bondsrepubliek Duitsland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen