Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

14. november 2024*

»Traktatbrud – miljø – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 6, stk. 2 – passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne i de særlige bevaringsområder – naturtype 6510 (Høslætenge i lavlandet) og 6520 (Høslætenge i bjerge) beskyttet under Natura 2000-nettet – arealtab – manglende særlig overvågning af naturtyper – generel og strukturel undladelse – artikel 4, stk. 1 – hver medlemsstats forslag til en liste over lokaliteter med oplysning om, hvilke naturtyper og hvilke naturligt hjemmehørende arter der findes på disse lokaliteter – regelmæssig opdatering af oplysningerne vedrørende disse lokaliteter«

I sag C-47/23,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 31. januar 2023,

Europa-Kommissionen ved C. Hermes og M. Noll-Ehlers, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved J. Möller og A. Hoesch, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden for Anden Afdeling, K. Jürimäe, som fungerende afdelingsformand for Tredje Afdeling, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, og dommerne N. Jääskinen, M. Gavalec (refererende dommer) og N. Piçarra,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: fuldmægtig N. Mundhenke,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. marts 2024,

* Processprog: tysk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. september 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at:

Det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, og artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013 (EUT 2013, L 158, s. 193) (herefter »habitatdirektivet«), idet den

– generelt og strukturelt har undladt at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne 6510 (Høslætenge i lavlande) og 6520 (Høslætenge i bjerge), der er beskyttet under Natura 2000-nettet og omhandlet i bilag I til habitatdirektivet, på de lokaliteter, der er udpeget for disse naturtyper, og

– generelt og strukturelt har undladt regelmæssigt at meddele Kommissionen opdaterede data vedrørende naturtyperne 6510 og 6520 på de lokaliteter, der er udpeget for disse naturtyper.

Retsforskrifter

EU-retten

Habitatdirektivet

2 Habitatdirektivets artikel 1 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

b) *naturtyper*: land- eller vandområder, som er kendetegnet ved særlige geografiske, abiotiske eller biotiske træk, uanset om de er helt eller delvis naturlige

c) *naturtyper af fællesskabsbetydning*: de levesteder, der inden for det i artikel 2 nævnte område:
   i) er i fare for at forsvinde i deres naturlige udbredelsesområde, eller
   ii) har et begrænset naturligt udbredelsesområde, fordi de er gået tilbage, eller fordi de fra naturens hånd er begrænsede, eller
   iii) er tydelige eksempler på de kendetegn, der er typiske for et eller flere af følgende ni biogeografiske områder: alpeområde, atlantisk område, sortehavsområde, borealt område, kontinentalt område, makaronesisk område, middelhavsområde, pannonisk område og steppeområde.

   Disse naturtyper er opført eller vil kunne opføres i bilag I

[...]

e) *en naturtypes bevaringsstatus*: resultatet af alle de forhold, der indvirker på en naturtype og på de karakteristiske arter, som lever dér, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelse, dens struktur og funktion samt de karakteristiske arters overlevelse på lang sigt inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

   En naturtypes »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når

   – det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og

   – den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, samt når

   – bevaringsstatus for de arter, [der er] karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter litra i)

[...]

l) *særligt bevaringsområde*: et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget.«

3 Dette direktivs artikel 2, stk. 2, har følgende ordlyd:

»De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.«

4 Det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

»1. Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af [Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1)].

2. Hver medlemsstat bidrager til oprettelsen af Natura 2000 i forhold til andelen af naturtyperne og levestederne for arterne efter stk. 1, der er repræsenteret på dens område. I overensstemmelse med artikel 4 udpeger hver stat med henblik herpå lokaliteter som særlige bevaringsområder under hensyn til målene i stk. 1.«

5 Samme direktivs artikel 4 bestemmer:

»1. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I

og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. For dyrearter, der lever inden for store områder, svarer disse lokaliteter til steder inden for disse arters naturlige udbredelsesområde, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion. For akvatiske arter, som lever inden for store områder, foreslås disse lokaliteter kun, hvis det er muligt klart at udpege et område, som frembyder de fysiske og biologiske elementer, der er afgørende for arternes liv og reproduktion. Medlemsstaterne foreslår eventuelt tilpasning af denne liste på baggrund af resultaterne af overvågningen efter artikel 11.

Listen sendes til Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet. Disse oplysninger skal omfatte et kort over lokaliteten, dens navn, beliggenhed og udstrækning samt data fremkommet ved anvendelse af de særlige kriterier i bilag III (etape 1) og indgives på en formular udarbejdet af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

2. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 2) og for hver af de ni biogeografiske områder, der er nævnt i artikel 1, litra c), nr. iii), og for hele det område, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning, hvoraf det fremgår, på hvilke lokaliteter der findes en eller flere prioriterede naturtyper, eller hvor der lever en eller flere prioriterede arter.

De medlemsstater, hvis lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper og en eller flere prioriterede arter i udstrækning udgør mere end 5% af deres område, kan i forståelse med Kommissionen anmode om, at kriterierne i bilag III (etape 2) anvendes mere smidigt ved udvælgelse af alle lokaliteter af fællesskabsbetydning på deres område.

Den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning, og som viser lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper eller en eller flere prioriterede arter, vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

3. Den i stk. 2 nævnte liste opstilles inden seks år efter direktivets meddelelse.

4. Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.

5. Så snart en lokalitet er opført på listen i stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4.«

6 Habitatdirektivets artikel 6 har følgende ordlyd:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. […]

[…]«

7 Dette direktivs artikel 9 fastsætter:

»Kommissionen, der handler efter fremgangsmåden i artikel 21, vurderer regelmæssigt Natura 2000's bidrag til gennemførelsen af målene i artikel 2 og 3. I den forbindelse kan ophævelse af en lokalitets status som særligt bevaringsområde komme på tale, hvis overvågningen efter artikel 11 viser, at den naturlige udvikling berettiger dertil.«

8 Det nævnte direktivs artikel 11 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne overvåger de i artikel 2 nævnte naturtypers og arters bevaringsstatus og tager især hensyn til prioriterede naturtyper og prioriterede arter.«

9 Samme direktivs artikel 17 bestemmer:

»1. Hvert sjette år efter udløbet af fristen i artikel 23 aflægger medlemsstaterne rapport om gennemførelsen af de foranstaltninger, der er truffet i medfør af dette direktiv. Rapporten indeholder navnlig oplysninger om bevaringsforanstaltningerne i artikel 6, stk. 1, samt en vurdering af disse foranstaltningers virkninger for bevaringen af naturtyperne i bilag I og arterne i bilag II og de vigtigste resultater af overvågningen efter artikel 11. Rapporten, der skal være i overensstemmelse med den model, som udvalget fastlægger, fremsendes til Kommissionen og gøres offentligt tilgængelig.

2. Kommissionen udarbejder en sammenfattende rapport på grundlag af de i stk. 1 nævnte rapporter. Denne rapport omfatter en passende vurdering af de fremskridt, der er opnået, navnlig Natura 2000's bidrag til gennemførelsen af målene i artikel 3. Udkastet til den del af rapporten, der omfatter de oplysninger, en medlemsstat indgiver, fremsendes til myndighederne i den pågældende medlemsstat med henblik på at blive verificeret. Den endelige udgave af rapporten forelægges for udvalget og offentliggøres af Kommissionen senest to år efter modtagelsen af de i

stk. 1 nævnte rapporter, og den sendes til medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

3. Medlemsstaterne kan markere de områder, der udpeges efter dette direktiv, med EF-skilte, som udvalget har udarbejdet med henblik herpå.«

10 Blandt de naturtyper af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområde, og som er nævnt i bilag I til habitatdirektivet, er bl.a. »Høslætenge i lavlandet« (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*) og »Høslætenge i bjerge«, hvis Natura 2000-koder er henholdsvis 6510 og 6520.

Gennemførelsesafgørelse 2011/484/EU

11 Følgende fremgår af fjerde betragtning til Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2011/484/EU af 11. juli 2011 om en formular for oplysninger vedrørende Natura 2000-lokaliteter (EUT 2011, L 198, s. 39):

»Indholdet af Natura 2000-standardformularen bør derfor opdateres regelmæssigt med udgangspunkt i den bedste information, der er til rådighed om lokaliteten i nettet, således at Kommissionen kan udfylde sin koordineringsrolle og i henhold til artikel 9 i direktiv 92/43/EØF jævnligt vurdere Natura 2000's bidrag til opfyldelsen af målene som fastsat i artikel 2 og 3 i direktivet.«

Tysk ret

12 § 3 i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje) af 29. juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2542) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten (herefter »forbundsnaturbeskyttelsesloven«), med overskriften »Ansvarsområder, opgaver og kompetencer, kontraktlige aftaler, administrativt samarbejde« fastsætter følgende:

»(1) De myndigheder, der er kompetente med hensyn til naturbeskyttelse og landskabspleje i denne lovs forstand, er:

1. de myndigheder, der er kompetente med hensyn til naturbeskyttelse og landskabspleje i henhold til delstatslovgivningen, eller

2. Bundesamt für Naturschutz [(forbundsstyrelsen for naturbeskyttelse, Tyskland)], for så vidt som nærværende lov tillægger Bundesamt für Naturschutz sådanne beføjelser.

(2) De myndigheder, der er kompetente med hensyn til naturbeskyttelse og landskabspleje, påser, at bestemmelserne i denne lov og de bestemmelser, der er vedtaget på grundlag heraf, overholdes, og træffer i det konkrete tilfælde de nødvendige foranstaltninger efter at have foretaget en behørig vurdering heraf med henblik på at sikre overholdelsen af denne lovgivning, medmindre andet er fastsat.

(3) Da det drejer sig om foranstaltninger til naturbeskyttelse og landskabspleje, skal det først og fremmest undersøges, om målet ligeledes kan nås omkostningseffektivt gennem kontraktlige aftaler.

(4) Ved gennemførelsen af landskabsplejende- og landskabsbevarende foranstaltninger skal de kompetente myndigheder så vidt muligt inddrage et lige antal af landbrugs- og skovbrugsvirksomheder, organer, hvor kommuner eller kommunesammenslutninger, landmænd og sammenslutninger, hvis hovedformål er naturbeskyttelse og landskabspleje, er ligeligt repræsenteret (landskabsplejesammenslutninger), naturbeskyttelsesforeninger eller nationalparkforvaltere. Suveræne beføjelser kan ikke overdrages.

[...]«

13 Denne lovs § 30 med overskriften »Ved lov beskyttede biotoper« fastsætter:

»(1) Visse dele af naturen og landskabet, der er af særlig betydning som biotoper, beskyttes lovligt (generelt princip).

(2) Handlinger, der kan føre til ødelæggelse eller en betydelig forringelse af følgende biotoper, er forbudt:

[...]

7. [H]øslætenge i lavlandet og høslætenge i bjerge som omhandlet i bilag I til [habitatdirektivet], frugtplantager, mure og tørstensmure.

Forbuddene i første punktum gælder også for andre biotoper, der i henhold til lov er beskyttet af delstaterne. [...]

(3) Efter anmodning kan forbuddene i stk. 2 fraviges, hvis det er muligt at udligne forringelsen.

[...]«

14 Nævnte lovs § 33 med overskriften »Generelle beskyttelsesregler« bestemmer i stk. 1:

»Alle ændringer og forstyrrelser, der kan medføre en væsentlig forringelse af en Natura 2000-lokalitet i forhold til de elementer ved lokaliteten, der er væsentlige for bevarings- eller beskyttelsesmålsætningerne, er forbudt. Den kompetente myndighed for naturbeskyttelse og landskabspleje kan på de i § 34, stk. 3-5, fastsatte betingelser dispensere fra forbuddet i første punktum og fra forbuddene i § 32, stk. 3.«

15 Samme lovs § 34 med overskriften »Vurdering af virkningerne og afslag på projekter« bestemmer i stk. 1:

»Før et projekt godkendes eller iværksættes, bør der foretages en vurdering af dets indvirkninger på bevaringsmålsætningerne for en Natura 2000-lokalitet, når dette projekt i sig selv eller sammen med andre planer og projekter kan påvirke lokaliteten væsentligt og ikke direkte tjener til lokalitetens forvaltning. For så vidt som en Natura 2000-lokalitet er en beskyttet del af naturen og landskabet som omhandlet i § 20, stk. 2, følger kriterierne for vurderingen af virkningerne af beskyttelsesformålet og af de bestemmelser, der er vedtaget med henblik herpå, såfremt der allerede er taget hensyn til de tilsvarende bevaringsmålsætninger. Den projektansvarlige skal fremlægge de dokumenter, der er nødvendige for vurderingen af indvirkningen og undersøgelsen af betingelserne i stk. 3-5.«

Den administrative procedure

16 Efter at Kommissionen på grundlag af de rapporter, som Forbundsrepublikken Tyskland havde aflagt i henhold til habitatdirektivets artikel 17, havde konstateret forringelse af naturtyperne 6510 og 6520 på de lokaliteter i denne medlemsstat, som omfatter de pågældende naturtyper, anmodede den den 7. maj 2018 de tyske myndigheder om oplysninger herom.

17 Efter at have gennemgået denne medlemsstats svar i en skrivelse af 12. oktober 2018 sendte Kommissionen den 26. juli 2019 en åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland, der indeholdt to klagepunkter.

18 For det første foreholdt Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland, at den havde tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet den systematisk havde undladt at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne i 6510 og 6520 på de lokaliteter, der er udpeget for disse naturtyper. Dette klagepunkt var støttet på arealtabene for disse naturtyper på de lokaliteter, der omfatter dem, på den manglende passende overvågning af de pågældende lokaliteter og på de manglende retligt bindende foranstaltninger mod tidlig slåning eller overgødskning på disse lokaliteter.

19 For det andet foreholdt Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland, at den havde tilsidesat det nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, andet afsnit, ved systematisk at have undladt at opdatere de standarddataformularer (herefter »standardformularerne«) for de nævnte naturtyper, der er fastsat i gennemførelsesafgørelse 2011/484.

20 I en skrivelse af 26. november 2019 bestred denne medlemsstat disse to klagepunkter.

21 Den 30. oktober 2020 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Forbundsrepublikken Tyskland, hvori den gentog de nævnte klagepunkter.

22 Ved skrivelse af 30. december 2020 besvarede denne medlemsstat den begrundede udtalelse, idet den gjorde gældende, at de angivelige traktatbrud ikke var begrundede.

23 Efter at have analyseret dette svar anlagde Kommissionen den 31. januar 2023 nærværende sag, idet den fandt, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at opfylde sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, og artikel 6, stk. 2.

Om søgsmålet

24 Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremsat to klagepunkter, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og det andet en tilsidesættelse af dette direktivs 4, stk. 1, andet afsnit.

25 Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om frifindelse i traktatbrudssøgsmålet.

Formaliteten

26 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at sagen delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, dels fordi der ikke er overensstemmelse mellem den begrundede udtalelse og stævningen, dels fordi stævningen er upræcis med hensyn til klagepunktet om utilstrækkelig overvågning.

Formalitetsindsigelsen om manglende overensstemmelse mellem den begrundede udtalelse og stævningen

– *Parternes argumenter*

27 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at efter Domstolens faste praksis fastlægges genstanden for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF af Kommissionens begrundede udtalelse, således at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som denne udtalelse. Desuden må nye anbringender i henhold til artikel 127, stk. 1, i Domstolens procesreglement ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

28 Selv om Kommissionen i den foreliggende sag i sin stævning har foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland et arealtab for naturtyperne 6510 og 6520 fordelt på henholdsvis 596 og 88 Natura 2000-lokaliteter, fremgår det, at for det første 99 og for det andet 2 af disse lokaliteter ikke var nævnt i den begrundede udtalelse. Det første klagepunkt skal således afvises, for så vidt som det vedrører disse 101 lokaliteter, der for første gang er nævnt i stævningen.

29 Kommissionen har nedlagt påstand om, at denne formalitetsindsigelse skal forkastes.

30 Den har fremhævet, at den i stævningen har anvendt samme ordlyd som i den begrundede udtalelse med henblik på at foreholde Forbundsrepublikken Tyskland, at den »generelt og strukturelt har undladt at træffe passende foranstaltninger for at undgå en forringelse af naturtyperne 6510 og 6520 på de lokaliteter, der er udpeget for disse naturtyper«.

31 Kommissionen har endvidere præciseret, at når den afdækker et systematisk og vedvarende traktatbrud, kan den ifølge Domstolens faste praksis fremlægge supplerende oplysninger under proceduren for Domstolen til støtte for, at det hævdede traktatbrud er generelt og varigt. Den omstændighed, at 101 lokaliteter, der ikke var nævnt i den begrundede udtalelse, nævnes i stævningen, udvider således ikke tvistens genstand og udgør blot et yderligere bevis for Forbundsrepublikken Tysklands almindelige praksis, der udgør en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, en praksis, der allerede eksisterede på datoen for den begrundede udtalelse.

32 Endelig har Kommissionen anført, at den under alle omstændigheder ikke i den begrundede udtalelse var i stand til at nævne de 86 lokaliteter i Freistaat Bayern (delstaten Bayern, Tyskland), eftersom de forvaltningsplaner, der viste arealtabene, endnu ikke var tilgængelige på daværende tidspunkt.

33 Forbundsrepublikken Tyskland har i duplikken fastholdt sin formalitetsindsigelse.

34 Den har anført, at selv om Kommissionen kan påberåbe sig et klagepunkt om et generelt og vedvarende traktatbrud, påhviler det den ikke desto mindre at godtgøre det hævdede traktatbrud i individuelle tilfælde, der er repræsentative for den pågældende medlemsstats praksis. Eftersom det herefter påhviler denne medlemsstat at bestride de af Kommissionen fremførte oplysninger, kan Kommissionen ganske vist efter den administrative procedure supplere sine eksempler på det hævdede traktatbrud med andre eksempler, men den kan ikke uden åbenbare grunde støtte sig på en række forskellige eksempler. Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom Kommissionen ikke har begrænset sig til at udpege yderligere lokaliteter i sin stævning, men har erstattet nogle af de lokaliteter, der blev udpeget i den begrundede udtalelse, med andre lokaliteter, hvilket fremgår af den omstændighed, at det samlede antal lokaliteter er forblevet mere eller mindre det samme mellem den begrundede udtalelse og stævningen.

35 Endelig har Forbundsrepublikken Tyskland afvist Kommissionens argument om, at de 86 bayerske lokaliteter endnu ikke var tilgængelige på datoen for den begrundede udtalelse. På denne dato havde 83 af dem nemlig allerede været tilgængelige på internettet i flere måneder, og de 3 sidste blev uploadet den 21. oktober 2020, dvs. før denne dato.

– *Domstolens bemærkninger*

36 Det følger af Domstolens praksis, at for så vidt som formålet med søgsmålet er at afdække et generelt traktatbrud i forhold til et direktivs bestemmelser, der bl.a. skyldes en systematisk og varig tolerance i den holdning, som de nationale myndigheder har udvist, i forhold til situationer, som ikke er forenelige med direktivets bestemmelser, kan Kommissionens fremlæggelse af supplerende oplysninger under proceduren for Domstolen til støtte for, at det hævdede traktatbrud var generelt og varigt, i princippet ikke udelukkes (jf. i denne retning dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 37, og af 4.3.2021, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Grænseværdier – NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, præmis 80).

37 Det skal i denne forbindelse ligeledes bemærkes, at Kommissionen ifølge fast retspraksis kan præcisere sine oprindelige klagepunkter i stævningen, forudsat at den ikke ændrer sagens genstand. Ved at fremlægge nye bevismidler, der skal belyse de klagepunker, der var anført i den begrundede udtalelse, som vedrører et generelt traktatbrud i forhold til direktivets bestemmelser, ændrer Kommissionen i sagens genstand (jf. i denne retning dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland, C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 38, og af 4.3.2021, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Grænseværdier – NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, præmis 81).

38 I den foreliggende sag er det ubestridt mellem parterne, at selv om Kommissionen i stævningen foreholder Forbundsrepublikken Tyskland et arealtab for naturtyperne 6510 og 6520 for så vidt angår henholdsvis 596 og 88 lokaliteter, er 99 og 2 af disse lokaliteter ikke nævnt i den begrundede udtalelse.

39 Forbundsrepublikken Tyskland har imidlertid ikke bestridt den omstændighed, at Kommissionens konstateringer af forringelser af disse 101 lokaliteter er af samme art som dem, der er påberåbt i den begrundede udtalelse til støtte for det generelle og strukturelle traktatbrud, der er foreholdt denne medlemsstat. Den omstændighed, at disse lokaliteter ikke var nævnt i den begrundede udtalelse, selv om oplysninger vedrørende nogle af dem kunne findes på internettet, inden den begrundede udtalelse blev afgivet, er således ikke til hinder for, at Kommissionen påberåber sig dem til støtte for sin stævning med henblik på at belyse det generelle traktatbrud, som Kommissionen har foreholdt den pågældende medlemsstat. I overensstemmelse med den

retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 36 og 37, har Kommissionen således ikke ændret tvistens genstand, men har begrænset sig til at præcisere sine oprindelige klagepunkter ved at fremlægge supplerende oplysninger med henblik på at illustrere det generelle og strukturelle traktatbrud, som den gjorde gældende i den begrundede udtalelse.

40 Det følger heraf, at formalitetsindsigelsen vedrørende manglende overensstemmelse mellem den begrundede udtalelse og stævningen skal forkastes.

Formalitetsindsigelsen om stævningens upræcise karakter for så vidt angår klagepunktet om utilstrækkelig overvågning

– *Parternes argumenter*

41 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at det følger af Domstolens faste praksis, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EU-retten, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter. Den begrundede udtalelse skal desuden indeholde en sammenhængende og detaljeret fremstilling af de grunde, som har ført Kommissionen til den opfattelse, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en forpligtelse, der påhviler den.

42 Selv om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, at den ikke har sikret en »passende« overvågning som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, af naturtyperne 6510 og 6520, fremgår det hverken af stævningen eller af den begrundede udtalelse, hvilke specifikke krav Kommissionen udleder af en sådan overvågningsforpligtelse for så vidt angår de lokaliteter, der omfatter de omhandlede naturtyper. Efter denne medlemsstats opfattelse fremgår det således ikke klart, hvad den skulle have gjort for at afhjælpe det hævdede traktatbrud, og navnlig om Kommissionen er af den opfattelse, at det påhviler den at gennemføre specifikke overvågningsforanstaltninger for ethvert af de berørte beskyttelsesområder, eller om den var af den opfattelse, at sådanne foranstaltninger findes, men er gennemført med for store mellemrum eller for overfladisk. Af samme grund gør stævningens unøjagtighed det ligeledes umuligt at tage til genmæle inden for rammerne af den foreliggende traktatbrudssag.

43 Det første klagepunkt skal således afvises, for så vidt som det mangler præcision i denne henseende.

44 Kommissionen har i replikken nedlagt påstand om, at formalitetsindsigelsen forkastes.

45 Den har gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland med urette har anført, at det første klagepunkt er upræcist. Kommissionen har anført, at den både under den administrative procedure og i stævningen klart har godtgjort, hvilke retlige krav til overvågning der følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

46 Denne institution har påpeget, at den har anført, at de »passende foranstaltninger« som omhandlet i denne bestemmelse skal omfatte regelmæssig overvågning af Natura 2000-lokaliteter, der er udsat for stærkt pres og trusler, og hvis bevaringsstatus udvikler sig negativt, således som det er tilfældet for naturtyperne 6510 og 6520 i Forbundsrepublikken

Tyskland, idet det præciseres, at hyppigheden af og særegenhederne ved denne overvågning skal tilpasses af medlemsstaterne i forhold til bevaringsstatus og tendenser inden for naturtyperne på deres område.

47 Kommissionen har tilføjet, at som den utvetydigt anførte i stævningen, er regelmæssig stedspecifik overvågning med en hyppighed på mindre end 12 år lovpligtig. Kommissionen har imidlertid fremhævet, at denne overvågning i den foreliggende sag, henset til de evidensbaserede oplysninger, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremlagt vedrørende overvågningen på denne medlemsstats område, der kan vare op på 12 år dér, ikke var »passende« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, henset til naturtypernes ugunstige tilstand og deres fortsatte forringelse.

48 Forbundsrepublikken Tyskland har i duplikken fastholdt sin formalitetsindsigelse. Selv om den er af den opfattelse, at Kommissionens replik har gjort det muligt at præcisere, at Kommissionens første klagepunkt i det væsentlige vedrører den utilstrækkelige hyppighed af overvågningen af lokaliteter, der omfatter naturtyperne 6510 og 6520, har den ikke desto mindre gentaget, at klagepunktets karakter ikke fremgår klart af hverken den begrundede udtalelse eller af stævningen.

– *Domstolens bemærkninger*

49 Det skal indledningsvis bemærkes, at den foreliggende formalitetsindsigelse, som er fremsat af Forbundsrepublikken Tyskland, ikke vedrører Kommissionens argumentation om, at det betydelige arealtab for naturtyperne 6510 og 6520 på et betragteligt antal geografiske lokaliteter på denne medlemsstats område viser, at de kompetente myndigheder i denne medlemsstat systematisk undlader regelmæssigt at overvåge de omhandlede naturtypers bevaringsstatus.

50 Forbundsrepublikken Tyskland har nemlig selv anført, at Kommissionens argumentation vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den i denne medlemsstat foretagne overvågning af naturtyperne 6510 og 6520 opfylder de krav, der følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og om denne medlemsstat har truffet »passende foranstaltninger« som omhandlet i den nævnte bestemmelse med henblik på at undgå forringelser.

51 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at spørgsmålet om den rækkevidde og hyppighed, der kan afledes af den nævnte bestemmelse, som Forbundsrepublikken Tyskland har støttet sig på for at gøre gældende, at Kommissionens argumentation skal afvises, henhører under sagens realitet og under vurderingen af, om denne medlemsstats adfærd udgør en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

52 Forbundsrepublikken Tysklands anden formalitetsindsigelse skal derfor ligeledes forkastes.

53 Det følger heraf, at det foreliggende traktatbrudssøgsmål kan antages til realitetsbehandling i sin helhed.

Realiteten

Det første klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2

– *Parternes argumenter*

54 Med det første klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet den generelt og strukturelt har undladt at træffe passende foranstaltninger for at forhindre en forringelse af naturtyperne 6510 og 6520 i de særlige bevaringsområder på dens område.

55 Kommissionen har gjort gældende, at det traktatbrud, som denne medlemsstat har begået ved at undlade at vedtage sådanne passende foranstaltninger, er godtgjort ved det betydelige arealtab for disse naturtyper i de pågældende områder, ved den manglende specifikke overvågning af de lokaliteter, som omfatter de omhandlede naturtyper, og ved, at der ikke foreligger retligt bindende beskyttelsesforanstaltninger mod overgødskning og for tidlig slåning i de nævnte områder.

56 Hvad for det første angår de betydelige arealtab for naturtyperne 6510 og 6520 i de særlige bevaringsområder har Kommissionen anført, at forbundsstyrelsen for naturbeskyttelse i sin »Grünland-Report« fra 2014 (rapporten fra 2014 om græsarealer) konstaterede betydelige tab af areal og kvalitet samt en forringelse af disse to naturtyper siden 2007. De rapporter, som Forbundsrepublikken Tyskland har aflagt i henhold til habitatdirektivets artikel 17 for perioden 2001-2006, 2007-2012 og 2013-2018, bekræfter denne forringelse.

57 Kommissionen har forklaret, at den har foretaget en sammenlignende analyse af de oplysninger, som de tyske myndigheder har fremsendt i standardformularerne for 2006, og af de efterfølgende oplysninger, nemlig oplysningerne fra de senest tilgængelige standardformularer og forvaltningsplanerne for de forskellige særlige bevaringsområder. Det fremgår af denne analyse, at der på 596 ud af 2 027 lokaliteter, der omfatter naturtype 6510, og 88 ud af 295 lokaliteter, der omfatter naturtype 6520, er sket et betydeligt arealtab for disse naturtyper. Nærmere bestemt er 49,52% af arealet, hvor der findes naturtype 6510, og 51,07% af arealet, hvor der findes naturtype 6520, gået tabt på de omhandlede lokaliteter.

58 Kommissionen har tilføjet, at dette store antal lokaliteter er fordelt på hele Forbundsrepublikken Tysklands område, hvilket afspejler en generel og strukturel udvikling. I modsætning til, hvad denne medlemsstat har gjort gældende, var det ikke nødvendigt at foretage en samlet vurdering af samtlige de lokaliteter, hvor disse naturtyper findes, idet forringelsen i visse særlige bevaringsområder ikke kan udlignes af forbedringer i andre.

59 Kommissionen har i øvrigt anført, at Forbundsrepublikken Tyskland har anerkendt en del af arealtabet, nemlig 977,44 ha for naturtype 6510 og 110,49 ha for naturtype 6520.

60 Kommissionen har bestridt denne medlemsstats argumentation, hvorefter en del af de konstaterede arealtab ikke er »reelle«, men skyldes fejlagtige udpegelser af visse lokaliteter som »særlige bevaringsområder« og skønsfejl, der i 2006 har medført, at den oprindelige beregning af lokaliteternes omkreds og de relevante naturtyper er behæftet med fejl. Samtidig med at Kommissionen har bestridt, at de hævdede fejl kan begrunde et tab på 6 476,61 ha fordelt på 347 lokaliteter med naturtype 6510 og 1 322,16 ha fordelt på 75 lokaliteter med naturtype 6520, har

den anført, at den med henblik på at foretage sin komparative analyse var berettiget til at støtte sig på de oplysninger, som Forbundsrepublikken Tyskland havde fremlagt i standardformularerne for 2006 og i de følgende år.

61 Under alle omstændigheder er Kommissionen af den opfattelse, at de arealtab, som den har konstateret, er for store til at være resultatet af en simpel fejl, idet ca. 60-100% af de omhandlede naturtypers areal for mere end 50% af de undersøgte lokaliteters vedkommende er gået tabt i årene 2006-2017.

62 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at forringelsen af lokaliteterne med naturtyperne 6510 og 6520 i Forbundsrepublikken Tyskland bl.a. skyldes de kompetente tyske myndigheders systematiske mangel på passende og regelmæssig overvågning af de omhandlede lokaliteter. Den har gjort gældende, at hyppigheden af kontrollen afhænger af bevaringsstatus og de observerede tendenser inden for den pågældende naturtype, og at en medlemsstat, hvis myndigheder ikke foretager regelmæssig og specifik kontrol af de særlige bevaringsområder, nødvendigvis tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

63 Denne institution har tilføjet, at der i flere delstater i Forbundsrepublikken Tyskland ikke findes nogen præcis kortlægning, der gør det muligt at fastslå, i hvilket omfang naturtyperne i et givet bevaringsområde er blevet forringet, eller i det mindste, at kortlægningen har taget for lang tid. I mange tilfælde er de kompetente tyske myndigheders kontrol desuden alene forårsaget af en hændelse eller gennemført ved stikprøver.

64 For det tredje har Kommissionen anført, at forringelsen af naturtyperne 6510 og 6520 i Tyskland ligeledes følger af den omstændighed, at denne medlemsstat ikke har vedtaget retligt bindende foranstaltninger for at beskytte de særlige bevaringsområder mod overgødskning og for tidlig slåning. Kommissionen har fremhævet, at Forbundsrepublikken Tyskland går ind for en aftalemæssig tilgang, der er utilstrækkeligt bindende, og som derfor ikke er egnet til at forhindre overgødskning og for tidlig slåning.

65 Ifølge Kommissionen kan ikke-bindende henstillinger og forvaltningsplaner og aftalemæssige instrumenter til naturbeskyttelse, for så vidt som de kun har en frivillig og rent tilskyndende karakter over for landmænd, ikke effektivt supplere beskyttelsesordningen for særlige bevaringsområder.

66 Forbundsrepublikken Tyskland har til sit forsvar nedlagt påstand om, at det første klagepunkt skal forkastes, idet den har gjort gældende, at den ikke har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

67 For det første har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at Kommissionen ikke på grundlag af en samlet vurdering af de lokaliteter, der omfatter naturtyperne 6510 og 6520 i Tyskland, kan konkludere, at de arealtab for de nævnte naturtyper på disse lokaliteter er af en sådan art, at de godtgør, at der foreligger en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af denne bestemmelse.

68 Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland har Kommissionen koncentreret sin sammenlignende analyse om et begrænset antal lokaliteter med et relativt lille areal uden at tage hensyn til arealforøgelser på andre lokaliteter.

69 Hvis Kommissionen havde foretaget en samlet vurdering af alle de lokaliteter med naturtyperne 6510 og 6520, som Forbundsrepublikken Tyskland har anmeldt i standardformularerne siden 2006 (dvs. 2 183 lokaliteter med naturtype 6510 på ca. 85 000 ha i alt og 330 lokaliteter med naturtype 6520 på over 12 000 ha i alt), ville den imidlertid kun have konstateret et arealtab på 4,27% for naturtype 6520, og den ville have bemærket en arealforøgelse på 5,22% for naturtype 6510.

70 Denne medlemsstat har tilføjet, at standardformularerne for 2006 indeholdt skønsfejl og videnskabelige fejl, som efterfølgende blev rettet. Disse fejl er en del af forklaringen på, at det registrerede areal for naturtyperne 6510 og 6520 er blevet reduceret siden 2006.

71 Forbundsrepublikken Tyskland har henvist til, at Kommissionen har gjort gældende, at den har lidt et arealtab på 18 717,14 ha for naturtype 6510 og 1 890,35 ha for naturtype 6520 i de særlige bevaringsområder, som den har udpeget, til trods for at arealtabet kun beløber sig til henholdsvis 977,44 ha og 110,49 ha. Dette arealtab svarer således i de nævnte områder kun til henholdsvis ca. 5,4% og 6,2% af de nævnte naturtypers samlede areal.

72 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at hvis der kun tages hensyn til de af Kommissionen udvalgte lokaliteter, og hvis det antages, at alle de manglende arealer for naturtyperne 6510 og 6520, som der ikke er nogen sikker årsag til, på de pågældende lokaliteter forklares ved faktiske arealindskrænkninger, vil dette arealtab udgøre ca. 11 000 ha for naturtype 6510 og ca. 360 ha for naturtype 6520.

73 Denne medlemsstat har ligeledes gjort gældende, at selv om rapporten fra 2014 om høslætenge og de i henhold til habitatdirektivets artikel 17 aflagte rapporter for perioderne 2001-2006, 2007-2012 og 2013-2018 bekræfter, at der foreligger et vist arealtab for de omhandlede naturtyper, er det således konstaterede tab ikke tilstrækkeligt stort til at fastslå, at der foreligger en systematisk og vedvarende tilsidesættelse.

74 For det andet har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, ikke indeholder nogen bindende krav vedrørende den overvågningsforpligtelse, der påhviler medlemsstaterne, og heller ikke præciserer, hvilke specifikke foranstaltninger medlemsstaterne skal træffe i denne henseende, hvilket bevirker, at medlemsstaterne råder over et skøn med hensyn til at fastlægge overvågningsbestemmelser.

75 Efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse er den overvågning, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, tilstrækkelig, hvis den gør det muligt at fastlægge de foranstaltninger, der skal træffes for de forskellige særlige bevaringsområder med henblik på effektivt at undgå forringelser af naturtyperne.

76 Denne medlemsstat har bekræftet, at den foretager en passende overvågning af de lokaliteter, der omfatter naturtyperne 6510 og 6520, og at der er forskelle fra delstat til delstat på grund af statens føderale struktur.

77 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at Kommissionen ikke har hævdet, at en anden form for overvågning kunne have forhindret det hævdede arealtab.

78 For det tredje har denne medlemsstat anført, at udtrykket »passende foranstaltninger« i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, giver medlemsstaterne en skønsmargen i forbindelse med den nationale gennemførelse af dette direktiv, at forebyggende foranstaltninger skal anses for passende, og at medlemsstaterne frit kan beslutte, på hvilken måde de iværksætter forebyggende foranstaltninger, idet forbuddene ikke er bindende.

79 Den har gjort gældende, at den omstændighed, at man lader arealerne ligge brak på grund af afkald på udnyttelse heraf, også udgør en belastningsfaktor for naturtyperne 6510 og 6520, som det er vigtigt at gribe ind over for ved at træffe passende foranstaltninger.

80 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, ikke indeholder en forpligtelse til at vedtage foranstaltninger, der pålægger et forbud mod slåning i visse perioder af året og fastsætter maksimumsværdier for gødskning. Det er desuden vanskeligt præcist at forudsige det tidspunkt, hvor den første slåning forventes at finde sted, og at afgøre, om og i hvilket omfang det er tilladt eller endog nødvendigt at gøde.

81 Denne medlemsstat har fremhævet, at Kommissionen hverken har redegjort for, hvorfor lovbestemmelser skulle være mere effektive end en kontraktmæssig beskyttelse af naturen, eller godtgjort, hvorfor de nationale foranstaltninger, der i Tyskland har til formål at forhindre overgødskning og for tidlig slåning på lokaliteter med naturtyper 6510 og 6520, er uegnede. Desuden har Kommissionen ikke forklaret, hvorledes lovbestemmelserne om gødskning og slåning ville have kunnet forhindre det arealtab, som den har gjort gældende.

82 Endelig er denne medlemsstat af den opfattelse, at den aftalemæssige beskyttelse af naturen er mere passende i forhold til den foregribende karakter af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, end en udnyttelsesmetode gennem regulering. Selv om en sådan kontraktmæssig tilgang ganske vist ikke kan sikre, at der slet ikke sker nogen forringelse, er den generelt effektiv og kræver regelmæssig overvågning.

– *Domstolens bemærkninger*

83 Det skal indledningsvis bemærkes, at habitatdirektivets artikel 6 pålægger medlemsstaterne en række forpligtelser og særlige procedurer, der, således som det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 2, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genoprettelse af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og især for særlige bevaringsområder (dom af 12.4.2018, People Over Wind og Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, præmis 23).

84 Habitatdirektivets artikel 6 inddeler således de i denne bestemmelse opregnede foranstaltninger i tre kategorier, nemlig bevaringsforanstaltninger, forebyggelsesforanstaltninger og kompensationsforanstaltninger, hvilke foranstaltninger er indeholdt i henholdsvis stk. 1, 2 og 4 i denne artikel. I denne sammenhæng er formålet med de i denne artikels stk. 2 omhandlede foranstaltninger derfor at beskytte lokaliteterne mod forringelser (jf. i denne retning dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 147 og 148 og den deri nævnte retspraksis).

85 I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt som disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

86 Denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne i de særlige bevaringsområder samt væsentlige forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget (dom af 24.6.2021, Kommissionen mod Spanien (Forringelse af naturområdet Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, præmis 153 og den deri nævnte retspraksis).

87 Med henblik på at fastslå, at der foreligger en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, tilkommer det ikke Kommissionen at fastslå, at der er en årsagssammenhæng mellem den pågældende medlemsstats handling eller undladelse og en væsentlig forringelse eller forstyrrelse af de pågældende naturtyper og arter. Det er nemlig tilstrækkeligt, at Kommissionen godtgør, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at denne handling eller denne undladelse fremkalder en væsentlig forringelse eller forstyrrelse for disse naturtyper eller for disse arter (dom af 24.6.2021, Kommissionen mod Spanien (Forringelse af naturområdet Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, præmis 155 og den deri nævnte retspraksis).

88 Det skal dernæst bemærkes, at der med forbehold af Kommissionens forpligtelse til i hver enkelt sag at løfte den bevisbyrde, der påhviler den, principielt ikke er noget til hinder for, at Kommissionen samtidig kan forsøge at få fastslået, at dette direktivs bestemmelser er tilsidesat som følge af den holdning, en medlemsstats myndigheder har udvist i forhold til konkrete situationer, som er fastlagt på en særlig måde, og at de nævnte bestemmelser er tilsidesat som følge af, at de pågældende myndigheder har vedtaget en generel praksis, der er i strid med bestemmelserne, hvilket de nævnte særlige situationer i givet fald er udtryk for (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 165 og den deri nævnte retspraksis).

89 Når Kommissionen har fremlagt tilstrækkelige beviser for, at en medlemsstats myndigheder har udviklet en gentagen og vedvarende praksis, som strider mod et direktivs bestemmelser, påhviler det den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at bestride de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 166 og den deri nævnte retspraksis).

90 Henset til den forpligtelse, der påhviler Kommissionen med hensyn til at bevise det hævdede traktatbrud, kan den ikke – blot ved at foreholde den pågældende medlemsstat en generel og vedvarende tilsidesættelse af de forpligtelser, som denne stat skal overholde i medfør af EU-retten, og støtte sig på blotte formodninger eller skematiske årsagssammenhænge – fritages for at overholde denne forpligtelse til at fremlægge beviser for det foreholdte traktatbrud på grundlag af konkrete elementer, der udgør en tilsidesættelse af de specifikke bestemmelser, som Kommissionen har påberåbt sig (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 167 og den deri nævnte retspraksis).

91 I øvrigt kan Kommissionen nedlægge påstand ved Domstolen om, at det fastslås, at der er sket et traktatbrud i form af, at det med et direktiv tilsigtede resultat ikke er blevet nået (jf. i denne retning dom af 10.4.2003, Kommissionen mod Tyskland, C-20/01 og C-28/01, EU:C:2003:220, præmis 30, og af 5.9.2019, Kommissionen mod Italien (Bakterien Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, præmis 77).

92 Endelig skal det bemærkes, at selv om habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, fastsætter en generel forpligtelse til at træffe passende beskyttelsesforanstaltninger for bl.a. at undgå forringelse af levestederne, fastsætter denne bestemmelse ikke præcise foranstaltninger, som medlemsstaterne

er forpligtede til at vedtage, og overlader således medlemsstaterne et skøn ved anvendelsen heraf (jf. i denne retning dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 36, 37 og 40).

93 Det følger af disse indledende bemærkninger, at Kommissionen, der er enekompetent til at afgøre, om det er hensigtsmæssigt at indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF, kan anlægge sag ved Domstolen med påstand om, at det fastslås, at en medlemsstat systematisk og vedvarende har tilsidesat sin generelle forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, med henblik på at undgå forringelse af naturtyperne i de særlige bevaringsområder. Når Kommissionen foreholder denne medlemsstat en sådan systematisk og vedvarende tilsidesættelse ved at godtgøre, at der foreligger en sandsynlighed eller en risiko for, at undladelsen af at træffe foranstaltninger af denne art medfører en forringelse af de nævnte naturtyper, og ved at redegøre for specifikke situationer, der illustrerer dette traktatbrud, tilkommer det den pågældende medlemsstat at anfægte de retlige og faktiske omstændigheder, som Kommissionen har påberåbt sig, og at afvise, at der foreligger en sådan angivelig konsekvens.

94 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tysklands generelle og strukturelle undladelse af at træffe passende foranstaltninger for at forhindre en forringelse af naturtyperne 6510 og 6520 i de særlige bevaringsområder på dens område udgør en tilsidesættelse af forpligtelsen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Ifølge Kommissionen er dette traktatbrud godtgjort ved det betydelige arealtab for disse naturtyper på de lokaliteter, som omfatter de pågældende naturtyper, hvilket tab i sig selv følger af den manglende specifikke overvågning af de berørte lokaliteter og af fraværet af retligt bindende beskyttelsesforanstaltninger mod overgødskning og for tidlig slåning på de nævnte lokaliteter.

95 Hvad for det første angår anbringendet om forringelse af naturtyperne 6510 og 6520 som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, som følge af det betydelige arealtab, som disse naturtyper har lidt i de særlige bevaringsområder i Forbundsrepublikken Tyskland, har Domstolen allerede præciseret, at eftersom formålet med samme bestemmelse består i at beskytte lokaliteterne mod mulige forringelser, kan det være nødvendigt at træffe såvel foranstaltninger, der tilsigter at imødegå udefrakommende menneskeskabte skader eller forstyrrelser, som foranstaltninger, der har til formål at bremse den naturlige udvikling, der kan forringe bevaringsstatus for de forskellige arter og naturtyper i de særlige bevaringsområder (jf. i denne retning dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 148 og 149 og den deri nævnte retspraksis).

96 Henset til, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, finder anvendelse på lokalitetsniveau, og at medlemsstaterne er forpligtede til på hver lokalitet at undgå forringelse af naturtyper, hvis tilstedeværelse er af betydning, kan de forringelser, der er konstateret på en given lokalitet, ikke udlignes ved forbedringer på andre lokaliteter.

97 For at vurdere, om Forbundsrepublikken Tyskland generelt og strukturelt har tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, er det derfor nødvendigt at undersøge, om Kommissionen har godtgjort, at der på et betydeligt antal repræsentative lokaliteter i denne medlemsstat er sket et betydeligt arealtab for naturtyperne 6510 og 6520, og at det er sandsynligt, at denne forringelse af disse naturtyper skyldes, at den berørte medlemsstat har undladt at træffe passende foranstaltninger.

98 Hvad indledningsvis angår det tab af areal, som naturtyperne 6510 og 6520 har lidt i Forbundsrepublikken Tyskland, har Kommissionen gjort gældende, at den analyse, der er foretaget med henblik på det foreliggende søgsmål på grundlag af en sammenligning mellem, på den ene side, de oplysninger, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremsendt i standardformularerne for 2006 og de seneste oplysninger fra de senest tilgængelige standardformularer, og, på den anden side, forvaltningsplanerne for de forskellige områder, har vist et betydeligt tab af areal på 596 lokaliteter ud af 2 027 lokaliteter, der omfatter naturtype 6510, og på 88 lokaliteter ud af 295 lokaliteter, der omfatter naturtype 6520, idet disse tab på de omhandlede lokaliteter beløber sig til 49,52% af arealet for naturtype 6510 og 51,07% af arealet for naturtype 6520. Ifølge Kommissionen viser det store antal lokaliteter, hvor der er konstateret en betydelig nedgang i arealet, samt den geografiske spredning af de berørte lokaliteter i hele Tyskland, at der er tale om en generel og strukturel udvikling.

99 Forbundsrepublikken Tyskland har anfægtet disse vurderinger og gjort gældende, at Kommissionen med urette har baseret sin vurdering af arealændringerne på dataene i standardformularerne for 2006 vedrørende disse naturtyper, og at dette skyldes de fejl, der fremgår af disse formularer. Det skal imidlertid bemærkes, at selv efter, at disse fejl er rettet, foreligger der et arealtab på 81 lokaliteter, der omfatter naturtype 6510, og på 15 lokaliteter, der omfatter naturtype 6520.

100 Denne medlemsstat har desuden anført, at naturtype 6510 ifølge de standardbestemmelser, der er fremsendt siden 2006, dækkede ca. 85 000 ha i alt og naturtype 6520 i alt mere end 12 000 ha, mens Kommissionen med hensyn til de lokaliteter, som Kommissionen har taget i betragtning, har angivet et arealtab på 18 717,14 ha for naturtype 6510 og på 1 890,35 ha for naturtype 6520. Efter denne medlemsstats opfattelse udgør det arealtab, der er opstået på disse lokaliteter, imidlertid i realiteten kun henholdsvis 977,44 ha og 110,49 ha.

101 Det skal endvidere bemærkes, at Forbundsrepublikken Tyskland har erkendt, at den hvad angår visse af de lokaliteter, som Kommissionen har taget i betragtning, ikke er i stand til at give nogen begrundelse for eller forklaring hvad angår arealtabet på ca. 11 000 ha for naturtype 6510 og på ca. 360 ha for naturtype 6520.

102 Oplysningerne i bilag B.4 til denne medlemsstats svarskrift bekræfter denne udtalelse, idet de, som generaladvokaten har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, viser, at disse »uforklarlige tab« udgør i alt 9 853,38 ha fordelt på mere end 200 lokaliteter, der omfatter naturtype 6510 og mindst 249,78 ha fordelt på 24 lokaliteter, der omfatter naturtype 6520.

103 På denne baggrund må det lægges til grund, at Kommissionen har konstateret et betydeligt arealtab for naturtyperne 6510 og 6520 på et betydeligt antal lokaliteter på Forbundsrepublikken Tysklands område.

104 Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorvidt disse arealtab er repræsentative for denne medlemsstat, er det tilstrækkeligt at bemærke, at de omhandlede lokaliteter for så vidt angår naturtype 6510 er beliggende i ti delstater og hvad angår naturtype 6520 i fem delstater i denne medlemsstat, der består af seksten delstater, herunder tre byer (Berlin, Bremen og Hamburg) med status som delstater.

105 Endelig må det konstateres, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har godtgjort sandsynligheden for, at denne forringelse af naturtyperne skyldes, at der ikke er truffet passende foranstaltninger for at forhindre en sådan forringelse, og at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har anført nogen omstændighed, der kan udelukke denne sandsynlighed.

106 Hvad for det andet angår Kommissionens argumentation om, at den manglende specifikke overvågning i de særlige bevaringsområder, der er udpeget for naturtyperne 6510 og 6520 i Tyskland, har bidraget til forringelsen af disse naturtyper, skal det bemærkes, således som det fremgår af denne doms præmis 92 og 93, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, der fastsætter en generel forpligtelse til at undgå forringelse af naturtyperne, overlader hver medlemsstat et skøn ved anvendelsen heraf, og det navnlig når Kommissionen foreholder en medlemsstat en systematisk og vedvarende tilsidesættelse af denne forpligtelse ved at godtgøre, at det er sandsynligt, at dens passivitet har medført en forringelse af disse naturlige levesteder, tilkommer denne medlemsstat at tilbagevise de retlige og faktiske omstændigheder, som denne institution har påberåbt sig.

107 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen dels – efter at have godtgjort, at der foreligger betydelige arealtab for naturtyperne 6510 og 6520 på et betydeligt antal geografiske lokaliteter på Forbundsrepublikken Tysklands område – gjort gældende, at disse tab udgør et indicium for, at denne medlemsstats kompetente myndigheder systematisk har undladt at overvåge de berørte naturtypers bevaringsstatus regelmæssigt.

108 Eftersom det ifølge denne institutions forklaringer er sandsynligt, at en sådan utilstrækkelig overvågning fra disse myndigheders side har bidraget til forringelsen af de nævnte naturtyper på de lokaliteter, som omfatter de pågældende naturtyper, og hvis bevaringstilstand udvikler sig i negativ retning, påhviler det Forbundsrepublikken Tyskland at fremlægge beviser, der kan godtgøre, at den ikke har undladt at føre et særligt tilsyn med de omhandlede lokaliteter.

109 Hvad dels angår Kommissionens kritik af, at der ikke foreligger særlige overvågningsforanstaltninger, har Forbundsrepublikken Tyskland givet en generel præsentation af overvågningssystemet på såvel forbundsplan som på delstatsplan samt en præsentation af visse specifikke overvågningsforanstaltninger, der kan anvendes på selv samme niveauer. Den er således af den opfattelse, at den foretager en passende overvågning af naturtyperne 6510 og 6520 på sit område. Det må imidlertid konstateres, at denne medlemsstat i denne forbindelse kun delvist har tilbagevist det af Kommissionen hævdede om, at der i visse delstater ikke findes nogen præcis kortlægning vedrørende de lokaliteter, hvor disse naturtyper findes, at kortlægningen har taget for lang tid, eller at kontrollen med tilstanden af de nævnte naturtyper mangler eller alene er forårsaget af en hændelse eller gennemført ved stikprøver.

110 Det skal derfor bemærkes, at de overvågningsforanstaltninger, der anvendes i Forbundsrepublikken Tyskland, ikke er tilstrækkeligt specifikke for de pågældende lokaliteter, regelmæssige og konsekvente til, at en sådan overvågning kan anses for passende i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

111 Hvad for det tredje angår Kommissionens argumentation om, at forringelsen af naturtyperne 6510 og 6520 i Forbundsrepublikken Tyskland stadig følger af den omstændighed, at denne medlemsstat ikke har vedtaget retligt bindende foranstaltninger mod overgødskning og for tidlig slåning med henblik på at beskytte de særlige bevaringsområder, men derimod har prioriteret aftalebeskyttelsesaftaler samt ikke-bindende henstillinger og forvaltningsplaner, skal det bemærkes, at det er ubestridt mellem parterne, at overgødskning og for tidlig slåning på

lokaliteter, hvor disse naturtyper findes, medfører en forringelse af disse, mens habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger, der gør det muligt at undgå en sådan forringelse.

112 Hvad angår arten af disse foranstaltninger har Forbundsrepublikken Tyskland med henvisning til præmis 63 i dom af 14. oktober 2010, Kommissionen mod Østrig (C-535/07, EU:C:2010:602), anført, at det ikke fremgår, at opfyldelsen af dette formål nødvendigvis kræver, at der udstedes specifikke forbud, og at det nævnte formål kan nås ved beskyttelsesaftaler, der er bindende for operatørerne af de pågældende lokaliteter, og ved hjælp af ikke-bindende henstillinger og forvaltningsplaner.

113 I denne henseende har Domstolen fastslået, at det beskyttelsesniveau, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, bl.a. skal fastlægges under hensyn til bevaringsmålsætningerne for den pågældende lokalitet (dom af 12.9.2024, Elliniki Ornithologiki Etaireia m.fl., C-66/23, EU:C:2024:733, præmis 43).

114 For så vidt som formålet om beskyttelse af de lokaliteter, der er omfattet af denne bestemmelse, således som det er anført i denne doms præmis 84, består i at beskytte disse lokaliteter mod forringelse, er Forbundsrepublikken Tyskland således ikke i stand til at opfylde kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, fordi der ikke findes en retligt bindende bestemmelse, der forbyder overgødskning og for tidlig slåning på de lokaliteter, der huser disse naturtyper 6510 og 6520.

115 Selv om denne medlemsstat har påberåbt sig, at der foreligger beskyttelsesaftaler, som er bindende for operatørerne af de nævnte lokaliteter, har den desuden ikke godtgjort, at disse aftaler har virkning som en retligt bindende bestemmelse, der forbyder overgødskning og for tidlig slåning på de samme lokaliteter.

116 Følgelig har Forbundsrepublikken Tyskland tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet den ikke har truffet retligt bindende beskyttelsesforanstaltninger mod overgødskning og for tidlig slåning på lokaliteter, der omfatter naturtyperne 6510 og 6520.

117 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet den generelt og strukturelt har undladt at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af de under Natura 2000 beskyttede naturtyper 6510 og 6520, der er nævnt i bilag I til habitatdirektivet, på de lokaliteter, der er udpeget for disse naturtyper.

Det andet klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit

– *Parternes argumenter*

118 Med det andet klagepunkt har Kommissionen foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, idet den generelt og strukturelt har undladt at sende den opdaterede oplysninger vedrørende lokaliteter med naturtyperne 6510 og 6520.

119 Den har anført, at for så vidt angår 202 af de 596 lokaliteter, der omfatter naturtype 6510, og 14 af de 88 lokaliteter, der omfatter naturtype 6520, er de sidste standardkontraktbestemmelser ikke opdaterede, eftersom de ikke indeholder de faktiske resultater vedrørende disse naturtypers overfladeareal. Henset til, at 10 ud af Forbundsrepublikken Tysklands 16 delstater er berørt, er der tale om en systematisk undladelse i opdateringen af standardformularen.

120 Kommissionen har gjort gældende, at uanset den omstændighed, at habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, ikke udtrykkeligt pålægger medlemsstaterne at fremsende regelmæssige opdaterede oplysninger vedrørende arealet af hvert særligt bevaringsområde, følger denne forpligtelse til opdatering af den kontekstuelle og teleologiske fortolkning af denne bestemmelse.

121 Denne institution har præciseret, at den har brug for disse oplysninger for at sikre overholdelsen af bevaringsmålsætningerne i habitatdirektivets artikel 2. Desuden minder Kommissionen om, at den i overensstemmelse med dette direktivs artikel 9 regelmæssigt skal vurdere Natura 2000's bidrag til gennemførelsen af målene i dette direktivs artikel 2 og 3.

122 Vigtigheden af at fremsende sådanne regelmæssigt opdaterede data fremgår ligeledes af samme direktivs artikel 17, som pålægger medlemsstaterne hvert sjette år at aflægge en rapport, hvori de skal redegøre nærmere for de foranstaltninger, der er truffet, og de forbedringer, der er sket af hver lokalitet.

123 Kommissionen har fremhævet, at en fortolkning af habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i den forstand, at denne bestemmelse kun kræver en enkelt »første« fremsendelse af data, ikke gør det muligt i tilstrækkelig grad at sikre, at bevaringsmålsætningerne nås, idet der konstant sker ændringer i de særlige bevaringsområder og naturtyper.

124 Denne institution har tilføjet, at den i gennemførelsesafgørelse 2011/484 har fastholdt den standardformular, der på nuværende tidspunkt er gældende for fremsendelsen af data vedrørende Natura 2000-lokaliteter, og at fjerde betragtning til denne gennemførelsesafgørelse gør den pågældende forpligtelse til regelmæssig opdatering eksplicit, idet det fremgår heraf, at »[i]ndholdet af Natura 2000-standardformularen bør [...] opdateres regelmæssigt med udgangspunkt i den bedste information, der er til rådighed om lokaliteten i nettet, således at Kommissionen kan udfylde sin koordineringsrolle«.

125 Kommissionen har endelig påpeget, at de fleste medlemsstater erkender, at det er nødvendigt løbende at opdatere standardsatsordningerne og forsyne Kommissionen med de opdaterede årlige data.

126 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at anbringendet skal forkastes.

127 Den har anført, at habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til én eneste gang at meddele detaljerede oplysninger om lokaliteter af fællesskabsbetydning, men ikke en forpligtelse til at opdatere disse oplysninger.

128 Den systematiske fortolkning støtter desuden denne ordlydsfortolkning, idet denne artikel 4 vedrører proceduren for anmeldelse af lokaliteter samt opstilling af lister over lokaliteter af fællesskabsbetydning og ikke den efterfølgende udveksling af oplysninger med Kommissionen, idet denne udveksling i øvrigt er reguleret af bestemmelserne i det nævnte direktivs næste afsnit med overskriften »Oplysninger«, og navnlig i sidstnævntes artikel 17.

129 Denne medlemsstat har anført, at hvis EU-lovgiver havde ønsket at pålægge en forpligtelse til regelmæssig opdatering, ville denne udtrykkeligt have fastsat en sådan forpligtelse, således som den har gjort det med forpligtelsen i habitatdirektivets artikel 17 til hvert sjette år at aflægge en rapport om anvendelsen af de bestemmelser, der er vedtaget i henhold til dette direktiv.

130 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at fraværet af en sådan forpligtelse til at opdatere oplysningerne også følger af de forklarende bemærkninger i bilaget til gennemførelsesafgørelse 2011/484, idet disse bemærkninger blot »anbefaler« medlemsstaterne »jævnligt« at opdatere den dokumentation, der er indsamlet i standardformularen »på grundlag af den bedste tilgængelige information«, uden at pålægge regelmæssige og fuldstændige opdateringer.

– *Domstolens bemærkninger*

131 Det fremgår af habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, første punktum, at listen over lokaliteter med oplysning om, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter, »sendes til Kommissionen inden tre år efter [dette direktivs] meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet«.

132 I henhold til denne bestemmelse skal medlemsstaterne bl.a. fremsende en liste over de geografiske lokaliteter samt oplysninger om disse lokaliteter inden for en bestemt frist, nemlig inden for tre år efter nævnte direktivs meddelelse. Som Forbundsrepublikken Tyskland har anført, vedrører den nævnte ordlyd således klart en enkelt meddelelse af oplysninger.

133 Det skal således fastslås, at ordlyden af habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, ikke medfører en forpligtelse for medlemsstaterne til regelmæssigt at opdatere de oplysninger, der er omhandlet i denne bestemmelse, efter at de har fremsendt dem.

134 Den kontekstuelle analyse af denne bestemmelse gør det ikke muligt at anlægge en anden fortolkning.

135 For det første består proceduren for udpegning af lokaliteter som »særlige bevaringsområder« som fastsat i habitatdirektivets artikel 4 nemlig af forskellige etaper.

136 I overensstemmelse med dette direktivs artikel 4, stk. 1, foreslår hver medlemsstat således indledningsvis bl.a. en liste over lokaliteter med oplysning om, hvilke naturtyper der findes på disse lokaliteter, og sender denne liste til Kommissionen sammen med oplysninger om de pågældende lokaliteter. Dernæst vedtager Kommissionen i henhold til nævnte direktivs artikel 4, stk. 2, på grundlag af de lister, der forelægges af medlemsstaterne, en liste over lokaliteter, der er udvalgt som »lokaliteter af fællesskabsbetydning«. Endelig bestemmes det i samme direktivs artikel 4, stk. 4, at når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som »særligt bevaringsområde«.

137 Det følger heraf, at habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, begrænser sig til at regulere det første trin i den procedure, som medlemsstaterne og Kommissionen skal følge, for at de særlige bevaringsområder udpeges korrekt.

138 Selv om det for det andet er korrekt, således som Kommissionen har påpeget, at en forpligtelse til regelmæssig opdatering af dataene følger af dette direktivs artikel 17, for så vidt som denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne hvert sjette år at aflægge en rapport, hvori de navnlig

skal redegøre for de foranstaltninger, der er truffet på nationalt plan, og disse foranstaltningers virkninger for bevaringen af naturtyperne for hver lokalitet, indeholder samme artikel 17 ingen henvisning til habitatdirektivets artikel 4 eller mere generelt noget forhold, der taler for en fortolkning af artikel 4, stk. 1, andet afsnit, således, at medlemsstaterne er forpligtede til regelmæssigt at fremsende opdaterede oplysninger om de særlige bevaringsområder.

139 Hvad angår bevaringsmålsætningerne i habitatdirektivets artikel 2 og 3 skal det bemærkes, at Kommissionen i overensstemmelse med dette direktivs artikel 9 regelmæssigt vurderer Natura 2000's bidrag til gennemførelsen af disse mål. Med henblik herpå vedtog denne institution i henhold til nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, andet afsnit, gennemførelsesafgørelse 2011/484, hvoraf det af fjerde betragtning fremgår, at indholdet af Natura 2000-standardformularen bør opdateres regelmæssigt med udgangspunkt i den bedste information, der er til rådighed om lokaliteten i nettet.

140 Selv hvis det, som generaladvokaten har anført i punkt 98 i forslaget til afgørelse, antages, at der af habitatdirektivets artikel 9 kan udledes en forpligtelse for medlemsstaterne til regelmæssigt at opdatere dataene for hver lokalitet, der er udepeget som særligt bevaringsområde, følger en sådan forpligtelse imidlertid ikke af dette direktivs artikel 4, stk. 1, andet afsnit.

141 En fortolkning af en EU-retlig bestemmelse kan ikke resultere i, at bestemmelsens ellers klare og præcise ordlyd berøves enhver effektiv virkning (jf. i denne retning dom af 22.3.2007, Kommissionen mod Belgien, C-437/04, EU:C:2007:178, præmis 56, og af 20.9.2022, VD og SR, C-339/20 og C-397/20, EU:C:2022:703, præmis 71).

142 Endvidere er den af Kommissionen påberåbte omstændighed, hvorefter flertallet af medlemsstaterne anerkender, at det er nødvendigt løbende at opdatere standardformularen, uden betydning for fortolkningen af habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit. Som Forbundsrepublikken Tyskland har fremhævet, kan det i denne henseende lægges til grund, at hvis EU-lovgiver havde ønsket at pålægge en forpligtelse til regelmæssig opdatering, ville denne udtrykkeligt have fastsat en sådan forpligtelse.

143 Det følger heraf, at det andet klagepunkt skal forkastes.

144 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet den generelt og strukturelt har undladt at træffe passende foranstaltninger for at undgå en forringelse af naturtyperne 6510 og 6520, der er beskyttet under Natura 2000-nettet, og som er omhandlet i bilag I til dette direktiv, på de lokaliteter, der er udpeget for disse naturtyper.

145 I øvrigt frifindes Forbundsrepublikken Tyskland.

Sagsomkostninger

146 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland hver især har tabt på et eller flere punkter, pålægges det derfor disse at bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013, ved generelt og strukturelt at have undladt at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne 6510 (Høslætenge i lavlande) og 6520 (Høslætenge i bjerge), der er beskyttet under Natura 2000-nettet og omhandlet i bilag I til direktiv 92/43, med senere ændringer, på de lokaliteter, der er udpeget for disse naturtyper.**

2) **I øvrigt frifindes Forbundsrepublikken Tyskland.**

3) **Europa-Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter