Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

14 päivänä marraskuuta 2024*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Ympäristö – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – 6 artiklan 2 kohta – Erityisten suojelutoimien alueilla tarpeelliset toimenpiteet luontotyyppien heikentymisen estämiseksi – Natura 2000 -verkostolla suojellut luontotyypit 6510 (alankojen niitetyt niityt) ja 6520 (vuoristojen niitetyt niityt) – Pinta-alan pienentyminen – Luontotyyppien erityisen seurannan puuttuminen – Yleinen ja rakenteellinen laiminlyönti – 4 artiklan 1 kohta – Kunkin jäsenvaltion laatima ehdotus luetteloksi, josta ilmenee, mitä luontotyyppejä ja luontaisia lajeja sen alueilla on – Näitä alueita koskevien tietojen säännöllinen päivittäminen

Asiassa C-47/23,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 31.1.2023,

Euroopan komissio, asiamiehinään C. Hermes ja M. Noll-Ehlers,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Möller ja A. Hoesch,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja K. Jürimäe, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa kolmannen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit N. Jääskinen, M. Gavalec (esittelevä tuomari) ja N. Piçarra,

julkisasiamies: N. Emiliou,

kirjaaja: hallintovirkamies N. Mundhenke,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.3.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.9.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että

Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193) (jäljempänä luontodirektiivi), 6 artiklan 2 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan,

– koska se on yleisesti ja rakenteellisesti jättänyt toteuttamatta tarpeelliset toimenpiteet luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettujen Natura 2000 -verkostossa suojeltujen luontotyyppien 6510 (alankojen niitetyt niityt) ja 6520 (vuoristojen niitetyt niityt) heikentymisen estämiseksi niitä varten osoitetuilla alueilla ja

– koska se on yleisesti ja rakenteellisesti jättänyt toimittamatta komissiolle ajantasaistetut tiedot, jotka koskevat luontotyyppejä 6510 ja 6520 niitä varten osoitetuilla alueilla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Luontodirektiivi

2 Luontodirektiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

b) ’luontotyypeillä’ maa- ja vesialueita, joita luonnehtivat maantieteelliset, abioottiset ja bioottiset ominaisuudet ja jotka ovat joko luonnontilaisia tai puolittain luonnontilaisia;

c) ’yhteisön tärkeinä pitämillä luontotyypeillä’ niitä 2 artiklassa tarkoitetuista alueista:
   i) jotka ovat uhanalaisia niiden luontaisella levinneisyysalueella

      tai
   ii) joiden luontainen levinneisyysalue on pieni niiden taantumisen tai luontaisesti rajoittuneen alueen vuoksi

      tai
   iii) joissa on edustavia esimerkkejä yhden tai useamman seuraavan yhdeksän luonnonmaantieteellisen alueen luonteenomaisista ominaisuuksista: alppivyöhyke, Atlantin vyöhyke, Mustanmeren vyöhyke, boreaalinen vyöhyke, mannervyöhyke, Makaronesian vyöhyke, Välimeren vyöhyke, Pannonian vyöhyke ja arovyöhyke.

Nämä luontotyypit luetellaan tai ne voidaan luetella liitteessä I;

– –

e) ’luontotyypin suojelun tasolla’ eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka koskee luontotyyppiä ja sillä luonteenomaisia lajeja ja joka voi vaikuttaa alueen luontaiseen levinneisyyteen, rakenteeseen ja toimintoihin pitkällä aikavälillä sekä sille luonteenomaisten lajien eloonjäämiseen pitkällä aikavälillä, 2 artiklassa tarkoitetulla alueella.

Luontotyypin ’suojelun taso’ katsotaan ’suotuisaksi’ jos:

– sen luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella ovat vakaita tai laajenemassa

ja

– erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa

ja

– alueelle luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa i kohdassa tarkoitetulla tavalla;

– –

l) ’erityisten suojelutoimien alueella’ jäsenvaltioiden lainsäädännöllisellä, hallinnollisella ja/tai sopimusoikeudellisella toimenpiteellä osoittamaa yhteisön tärkeänä pitämää aluetta, joilla sovelletaan niiden luontotyyppien ja/tai niiden lajien kantojen, joille alue on osoitettu, suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevia tarvittavia suojelutoimenpiteitä”.

3 Mainitun direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.”

4 Mainitun direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Perustetaan erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, ’Natura 2000’. Tämän verkoston avulla, joka koostuu alueista, joilla on liitteessä I lueteltuja luontotyyppejä ja liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä, on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.

Natura 2000 -verkostoon kuuluvat myös jäsenvaltioiden [luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetun neuvoston] direktiivin 79/409/ETY [(EYVL 1979, L 103, s. 1)] säännösten mukaisesti luokittelemat erityiset suojelualueet.

2. Kunkin jäsenvaltion on edistettävä Natura 2000:n aikaansaamista siinä suhteessa kuin sen alueella esiintyy 1 kohdassa tarkoitettuja luontotyyppejä ja lajien elinympäristöjä. Jäsenvaltion on

tätä varten osoitettava 4 artiklan mukaisesti alueita erityisten suojelutoimien alueiksi ottaen huomioon 1 kohdassa tarkoitetut tavoitteet.”

5 Mainitun direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisen jäsenvaltion on laadittava liitteessä III (1 vaihe) vahvistettujen perusteiden ja asianmukaisen tieteellisen tietämyksen perusteella luettelo alueista, josta ilmenee, mitä liitteen I luontotyyppejä ja liitteen II luontaisia lajeja sen kansallisella alueella olevilla alueilla on. Laajoilla alueilla elävien eläinlajien osalta nämä alueet vastaavat näiden lajien luontaisella levinneisyysalueella paikkoja, joissa on niiden elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset tai biologiset tekijät. Laajoilla alueilla elävien vesieläinlajien osalta näitä alueita koskeva luettelo laaditaan ainoastaan, jos voidaan selvästi määrittää alue, jossa on niiden elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset ja biologiset tekijät. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa ehdotettava tämän luettelon mukauttamista 11 artiklassa tarkoitetun seurannan tuloksiin.

Luettelo on toimitettava komissiolle kolmen vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta yhdessä kutakin aluetta koskevien tietojen kanssa. Näihin tietoihin kuuluu alueen kartta, nimi, sijainti ja laajuus sekä liitteessä III (1 vaihe) eriteltyjen perusteiden soveltamisesta saadut tiedot, ja ne on toimitettava lomakkeella, jonka komissio on valmistellut 21 artiklassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti.

2. Komissio laatii yhteisymmärryksessä kunkin jäsenvaltion kanssa ja niiden esittämien luetteloiden pohjalta liitteessä III (2 vaihe) vahvistettujen perusteiden mukaan kaikkien 1 artiklan c alakohdan iii alakohdassa mainittujen niiden luonnonmaantieteellisen alueen osalta ja 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun aluekokonaisuuden osalta luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi, josta ilmenevät alueet, joilla on yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä tai yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia lajeja.

Jäsenvaltiot, joiden ilmoittamat yhden tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä tai lajeja sisältävät alueet käsittävät yli 5 prosenttia sen alueesta, voivat yhteisymmärryksessä komission kanssa pyytää, että liitteessä III (2 vaihe) lueteltuja perusteita sovelletaan joustavammin niiden alueella olevien, yhteisön tärkeinä pitämien alueiden verkostoa valittaessa.

Komissio hyväksyy 21 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luettelon valituista yhteisön tärkeänä pitämistä alueista ja osoittaa alueista ne, joilla on yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä taikka yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia alueita.

3. Edellä 2 kohdassa mainittu luettelo laaditaan kuuden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta.

4. Kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on hyväksytty 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen, kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa määrittäen toteamisjärjestyksen sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat liitteessä I olevan luontotyypin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta sekä alueita uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella.

5. Kun alue on merkitty 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuun luetteloon, sitä koskevat 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan säännökset.”

6 Luontodirektiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet ja laadittava tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia, jotka koskevat erityisesti näitä alueita tai jotka sisältyvät muihin kehityssuunnitelmiin, sekä tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä, jotka vastaavat liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologisia vaatimuksia alueilla.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

4. Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. – –

– –”

7 Kyseisen direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Komissio arvioi säännöllisesti 21 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen, miten Natura 2000 edistää 2 ja 3 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteutumista. Erityisten suojelutoimien alue voidaan tällöin poistaa verkostosta, jos luonnollinen kehitys 11 artiklassa säädetyn seurannan mukaisesti sitä edellyttää.”

8 Mainitun direktiivin 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot huolehtivat 2 artiklassa tarkoitettujen luontotyyppien ja lajien suojelun tason seurannasta ottaen erityisesti huomioon ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit ja lajit.”

9 Mainitun direktiivin 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on laadittava kertomus tämän direktiivin säännösten soveltamisesta joka kuudes vuosi 23 artiklassa säädetyn määräajan päättymisestä. Tähän kertomukseen on sisällyttävä erityisesti tiedot, jotka koskevat 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja suojelutoimenpiteitä, sekä arvio näiden toimenpiteiden vaikutuksista liitteessä I olevien luontotyyppien ja liitteessä II olevien lajien suojelun tasoon, ja 11 artiklassa tarkoitetun seurannan tärkeimmät tulokset. Tämä komitean laatiman mallin mukainen kertomus on toimitettava komissiolle ja asetettava yleisön saataville.

2. Komissio laatii yhteenvetokertomuksen 1 kohdassa tarkoitettujen kertomusten perusteella. Tässä kertomuksessa on asianmukainen arvio toteutuneesta kehityksestä ja erityisesti siitä, miten Natura 2000 on edistänyt 3 artiklassa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Jäsenvaltioiden toimittamia tietoja koskevan kertomuksen osan luonnos saatetaan kyseisen jäsenvaltion viranomaisten tarkastettavaksi. Komissio julkaisee lopullisen kertomuksen saatettuaan sen ensin komitean tarkastettavaksi kahden vuoden kuluessa 1 kohdassa tarkoitettujen kertomusten vastaanottamisesta ja toimittaa sen jäsenvaltioille, Euroopan parlamentille, neuvostolle ja talous- ja sosiaalikomitealle.

3. Jäsenvaltiot voivat merkitä tämän direktiivin mukaisesti osoitetut alueet komitean tätä tarkoitusta varten suunnittelemilla yhteisön merkintätauluilla."

10 Luontodirektiivin liitteessä I mainittuihin yhteisön tärkeinä pitämiin luontotyyppeihin, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita, kuuluvat muun muassa "alankojen niitetyt niityt" (Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis) ja "vuoristojen niitetyt niityt", joiden Natura 2000 -koodit ovat 6510 ja 6520.

Täytäntöönpanopäätös 2011/484/EU

11 Natura 2000 -alueiden tietolomakkeesta 11.7.2011 annetun komission täytäntöönpanopäätöksen 2011/484/EU (EUVL L 198, s. 39) johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Natura 2000 -tietolomakkeen sisältöä olisi päivitettävä säännöllisesti parhailla kustakin verkoston alueesta saatavilla olevilla tiedoilla, jotta komissio voi täyttää koordinointitehtävänsä ja direktiivin 92/43/ETY 9 artiklan mukaisesti arvioida säännöllisesti, miten Natura 2000 edistää 2 ja 3 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteutumista."

Saksan oikeus

12 Luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta 29.7.2009 annetun liittovaltion lain (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (BGBl. 2009 I, s. 2542), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääsiassa (jäljempänä liittovaltion luonnonsuojelulaki), 3 §:ssä, jonka otsikko on "Toimivalta, tehtävät ja toimivaltuudet, sopimukset sekä viranomaisyhteistyö", säädetään seuraavaa:

"1. Tässä laissa tarkoitettuja luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta vastaavia toimivaltaisia viranomaisia ovat

1. osavaltion lainsäädännön mukaiset luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset tai

2. Bundesamt für Naturschutz [(liittovaltion luonnonsuojeluvirasto) (BfN)] siltä osin kuin sille on annettu tällainen toimivalta tällä lailla.

(2) Luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset valvovat tämän lain säännösten ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista ja toteuttavat kussakin yksittäistapauksessa asianmukaisen arvioinnin jälkeen tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että kyseisiä säännöksiä noudatetaan, jollei toisin säädetä.

(3) Luonnonsuojelu- ja maisemanhoitotoimenpiteiden osalta on ensisijaisesti selvitettävä, voidaanko tavoite saavuttaa kohtuullisin kustannuksin myös sopimuksilla.

(4) Toteuttaessaan maisemanhoito- ja maisemointitoimenpiteitä toimivaltaisten viranomaisten oletetaan mahdollisuuksien mukaan olevan yhteydessä maa- ja metsätalousyrityksiin, elimiin, joissa kunnat tai kuntayhteisöt, viljelijät ja yhdistykset, joiden pääasiallisena tavoitteena on luonnon suojelu ja maiseman säilyttäminen, ovat tasapuolisesti edustettuina (maisemansuojeluyhdistykset), luonnonsuojeluyhdistyksiin tai kansallispuistojen hoitajiin. Suvereenia toimivaltaa ei voida siirtää.

– –”

13 Mainitun lain 30 §:ssä, jonka otsikko on ”Lailla suojellut biotoopit”, säädetään seuraavaa:

(1) Tietyt luonnon ja maiseman osat, jotka ovat erityisen tärkeitä biotooppeina, ovat laissa suojeltuja (yleinen periaate).

(2) Toimet, jotka voivat johtaa seuraavien luontotyyppien tuhoutumiseen tai merkittävään heikentymiseen, ovat kiellettyjä:

– –

7. [luontodirektiivin] liitteessä I tarkoitetut alankojen niitetyt niityt ja vuoristojen niitetyt niityt, niittyjen hedelmätarhat, kivivallit ja kuivamuurit.

Ensimmäisessä virkkeessä säädettyjä kieltoja sovelletaan myös muihin osavaltioissa lakisääteisesti suojeltuihin biotooppeihin. – –

(3) Edellä 2 momentissa säädetyistä kielloista voidaan hakemuksesta myöntää poikkeuksia, jos heikentyminen on mahdollista korjata.

– –”

14 Mainitun lain 33 §:n, jonka otsikko on ”Yleiset suojelusäännöt”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kaikki muutokset ja häiriöt, jotka todennäköisesti heikentävät merkittävästi Natura 2000 -alueen säilyttämis- tai suojelutavoitteiden kannalta olennaisia osia, ovat kiellettyjä. Toimivaltainen luonnon- ja maisemansuojeluviranomainen voi 34 §:n 3–5 momentissa säädetyin edellytyksin myöntää poikkeuksia ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetusta kiellosta sekä 32 §:n 3 momentissa tarkoitetuista kielloista.”

15 Saman lain 34 §:n, jonka otsikko on ”Hankkeiden vaikutusten arviointi ja hylkääminen; poikkeukset”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ennen hankkeen hyväksymistä tai toteuttamista on arvioitava sen vaikutus Natura 2000 -alueen suojelutavoitteisiin, jos hanke voi yksinään tai yhdessä muiden suunnitelmien ja hankkeiden kanssa vaikuttaa merkittävästi alueeseen eikä se ole suoraan hyödyllinen alueen käytölle. Jos Natura 2000 -alue on 20 §:n 2 momentissa tarkoitettu suojeltu luonnon ja maiseman osa, vaikutusten arviointiperusteet perustuvat suojelutavoitteeseen ja tätä varten annettuihin säännöksiin, mikäli vastaavat suojelutavoitteet on jo otettu huomioon. Hankkeesta vastaavan henkilön on toimitettava

tarvittavat asiakirjat vaikutusten arvioimiseksi ja 3–5 momentissa tarkoitettujen edellytysten tutkimiseksi.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

16 Todettuaan Saksan liittotasavallan laatimien kertomusten perusteella luontodirektiivin 17 artiklan nojalla, että luontotyypit 6510 ja 6520 olivat heikentyneet alueilla, joilla niitä on kyseisessä jäsenvaltiossa, komissio pyysi 7.5.2018 Saksan viranomaisilta tätä koskevia tietoja.

17 Tutkittuaan kyseisen jäsenvaltion 12.10.2018 päivätyssä kirjeessä antaman vastauksen komissio osoitti sille 26.7.2019 virallisen huomautuksen, joka sisälsi kaksi moitetta.

18 Komissio väitti ensinnäkin, että Saksan liittotasavalta oli rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa jättämällä järjestelmällisesti toteuttamatta tarpeelliset toimenpiteet luontotyyppien 6510 ja 6520 heikentymisen estämiseksi niille osoitetuilla alueilla. Tämä moite perustui tämäntyyppisten luontotyyppien pinta-alojen pienenemiseen alueilla, joilla niitä esiintyy, näiden alueiden riittävän seurannan puuttumiseen sekä oikeudellisesti sitovien toimenpiteiden toteuttamatta jättämiseen näiden alueiden suojelemiseksi liialliselta lannoitukselta ja liian aikaiselta niitolta.

19 Toiseksi komissio väitti, että Saksan liittotasavalta oli rikkonut kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, koska se oli järjestelmällisesti jättänyt päivittämättä täytäntöönpanopäätöksessä 2011/484 säädetyt kyseisiä luontotyyppejä koskevat tietolomakkeet (jäljempänä tietolomakkeet).

20 Saksan liittotasavalta kiisti nämä kaksi moitetta 26.11.2019 päivätyssä kirjeessä.

21 Komissio osoitti 30.10.2020 Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon, jossa se toisti kyseiset moitteensa.

22 Saksan liittotasavalta vastasi perusteltuun lausuntoon 30.12.2020 päivätyllä kirjeellä ja esitti, että väitetyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiset olivat perusteettomia.

23 Koska komissio katsoi tämän vastauksen tutkittuaan, että Saksan liittotasavalta ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja 6 artiklan 2 kohdan mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi, se nosti 31.1.2023 nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

24 Komissio vetoaa kanteensa tueksi kahteen moitteeseen, joista ensimmäinen perustuu luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan rikkomiseen ja toinen kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomiseen.

25 Saksan liittotasavalta vaatii, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on hylättävä.

Tutkittavaksi ottaminen

26 Saksan liittotasavalta väittää, että kanne on jätettävä osittain tutkimatta yhtäältä sen vuoksi, että perusteltu lausunto ja kannekirjelmä eivät vastaa toisiaan, ja toisaalta sen vuoksi, että kanne on epätarkka riittämätöntä valvontaa koskevan väitteen osalta.

Oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan perusteltu lausunto ja kannekirjelmä eivät vastaa toisiaan

– *Asianosaisten lausumat*

27 Saksan liittotasavalta muistuttaa, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 258 artiklan nojalla nostetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohde rajataan komission perustellussa lausunnossa, joten kanteen on perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin tämä lausunto. Lisäksi unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 127 artiklan 1 kohdan mukaan asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu asian käsittelyn aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin.

28 Vaikka komissio moittii nyt käsiteltävässä asiassa kannekirjelmässään Saksan liittotasavaltaa siitä, että 596 Natura 200 -alueen, joilla esiintyy luontotyyppiä 6510, ja 88 Natura 2000 -alueen, joilla esiintyy luontotyyppiä 6520, pinta-ala on pienentynyt, on kuitenkin niin, että ensin mainituista alueista 99:ää ja jälkimmäisistä alueista kahta ei ole mainittu perustellussa lausunnossa. Ensimmäinen kanneperuste on siten jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee näitä 101 aluetta, jotka on mainittu ensimmäistä kertaa kannekirjelmässä.

29 Komissio vaatii oikeudenkäyntiväitteen hylkäämistä.

30 Se huomauttaa, että se moittii kannekirjelmässä Saksan liittotasavaltaa samoin sanamuodoin kuin perustellussa lausunnossa siitä, että tämä on ”yleisesti ja rakenteellisesti jättänyt toteuttamatta tarpeelliset toimenpiteet luontotyyppien 6510 ja 6520 heikentymisen estämiseksi niitä varten osoitetuilla alueilla”.

31 Komissio toteaa lisäksi, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sillä on oikeus, kun se vetoaa järjestelmälliseen ja jatkuvaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen, esittää täydentäviä seikkoja, joilla pyritään unionin tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä osoittamaan väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen yleisyys ja pysyvyys. Näin ollen se, että kannekirjelmässä mainitaan 101 aluetta, joita ei mainita perustellussa lausunnossa, ei laajenna oikeudenkäynnin kohdetta ja on ainoastaan lisätodiste Saksan liittotasavallan yleisestä käytännöstä, joka merkitsee luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan rikkomista ja joka oli olemassa jo perustellun lausunnon antamisajankohtana.

32 Lopuksi komissio huomauttaa, ettei se voinut missään tapauksessa mainita perustellussa lausunnossaan Freistaat Bayernissa (Baijerin vapaavaltio, Saksa) sijaitsevia 86:tta aluetta, koska hoitosuunnitelmat, joista pinta-alan pienentymiset ilmenivät, eivät olleet vielä tuolloin käytettävissä.

33 Saksan liittotasavalta pysyttää oikeudenkäyntiväitteensä vastauskirjelmässään.

34 Se toteaa, että vaikka komissio voi vedota jäsenyysvelvoitteiden yleiseen ja jatkuvaan noudattamatta jättämiseen, sen on kuitenkin näytettävä toteen kyseinen väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen yksittäistapauksissa, jotka edustavat asianomaisen jäsenvaltion käytäntöä. Koska kyseisen jäsenvaltion tehtävänä on tämän jälkeen kiistää komission esittämät tiedot, komissio voi oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn jälkeen toki täydentää esimerkkejään moititusta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä muilla esimerkeillä, mutta se ei voi ilman selviä perusteita lopulta vedota eri tavalla muodostettuun esimerkkien kokonaisuuteen. Näin on kuitenkin nyt käsiteltävässä asiassa, koska komissio ei ole kannekirjelmässään pelkästään nimennyt uusia alueita vaan on korvannut tietyt perustellussa lausunnossa osoitetuista alueista toisilla alueilla, minkä osoittaa se seikka, että perustellussa lausunnossa ja kannekirjelmässä esitettyjen alueiden kokonaismäärä on pysynyt suunnilleen samana.

35 Lopuksi Saksan liittotasavalta kiistää komission väitteen, jonka mukaan Baijerin 86:tta aluetta koskevat tiedot eivät olleet vielä käytettävissä perustellun lausunnon antamisajankohtana. Kyseisenä ajankohtana 83:a niistä koskevat tiedot olivat nimittäin olleet saatavilla internetissä jo useita kuukausia, ja kolmea viimeksi mainittua koskevat tiedot oli ladattu verkkoon 21.10.2020 eli ennen mainittua ajankohtaa.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

36 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että sikäli kuin kanteella pyritään tuomaan esille direktiivin säännösten yleinen noudattamatta jättäminen, joka perustuu muun muassa jäsenvaltion viranomaisten omaksumaan järjestelmälliseen ja vakiintuneeseen sallivaan asenteeseen tämän direktiivin vastaisten tilanteiden osalta, sitä, että komissio toimittaa sellaisia täydentäviä seikkoja, joilla pyritään unionin tuomioistuimessa käydyn menettelyn kuluessa osoittamaan tällä tavoin väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen yleisyys ja pysyvyys, ei lähtökohtaisesti voida sulkea pois (ks. vastaavasti tuomio 26.4.2005, komissio v. Irlanti, C-494/01, EU:C:2005:250, 37 kohta ja tuomio 4.3.2021, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (Raja-arvot –NO2, C-664/18, EU:C:2021:171, 80 kohta).

37 Tässä yhteydessä on myös muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio voi täsmentää kannekirjelmässään alkuperäisiä väitteitään edellyttäen kuitenkin, että se ei muuta riita-asian kohdetta. Komissio ei muuta riita-asian kohdetta esittämällä uusia seikkoja, joilla pyritään selventämään esimerkein väitteitä, jotka sen perustellussa lausunnossa on muotoiltu ja jotka perustuvat kyseisen direktiivin säännösten yleiseen noudattamatta jättämiseen (ks. vastaavasti tuomio 26.4.2005, komissio v. Irlanti, C-494/01, EU:C:2005:250, 38 kohta ja tuomio 4.3.2021, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (Raja-arvot–NO2, C-664/18, EU:C:2021:171, 81 kohta).

38 Käsiteltävässä asiassa asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että vaikka komissio moittii kannekirjelmässään Saksan liittotasavaltaa luontotyypin 6510 pinta-alan pienenemisestä yhteensä 596 alueella ja luontotyypin 6520 pinta-alan pienenemisestä yhteensä 88 alueella, näistä alueista vastaavasti 99:ää ja kahta ei ole mainittu perustellussa lausunnossa.

39 Saksan liittotasavalta ei kuitenkaan kiistä sitä, että komission näiden 101 alueen heikentymisestä tekemät toteamukset ovat luonteeltaan samanlaisia kuin toteamukset, jotka on esitetty perustellussa lausunnossa kyseisen jäsenvaltion väitetyn yleisen ja rakenteellisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen tueksi. Näin ollen se seikka, ettei kyseisiä alueita ole mainittu perustellussa lausunnossa, vaikka tiettyjä näistä alueista koskevat tiedot olivat

saatavilla internetissä ennen perustellun lausunnon antamista, ei ole esteenä sille, että komissio voi vedota niihin kannekirjelmänsä tueksi havainnollistaakseen esimerkein yleistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, josta se moittii kyseistä jäsenvaltiota. Tämän tuomion 36 ja 37 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti komissio ei ole näin toimiessaan muuttanut riita-asian kohdetta, vaan se on ainoastaan täsmentänyt alkuperäisiä moitteitaan esittämällä täydentäviä seikkoja, joiden tarkoituksena on selventää esimerkein yleistä ja rakenteellista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, johon se vetosi perustellussa lausunnossa.

40 Tästä seuraa, että oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan perusteltu lausunto ja kannekirjelmä eivät vastaa toisiaan, on hylättävä.

Oikeudenkäyntiväite, joka perustuu siihen, että kannekirjelmä on epätarkka riittämätöntä seurantaa koskevan moitteen osalta

– *Asianosaisten lausumat*

41 Saksan liittotasavalta muistuttaa, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä moitteita vastaan. Perustellussa lausunnossa on myös esitettävä yksityiskohtaisesti ja johdonmukaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio päätyi siihen käsitykseen, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta sille kuuluvaa velvoitetta.

42 Vaikka komissio moittii käsiteltävässä asiassa Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei se ole varmistanut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua luontotyyppien 6510 ja 6520 ”tarpeellista” seurantaa, kannekirjelmästä tai perustellusta lausunnosta ei kuitenkaan ilmene, mitkä ovat ne konkreettiset vaatimukset, joita komissio asettaa tällaiselle seurantavelvollisuudelle niiden alueiden osalta, joilla nämä elinympäristöt ovat. Kyseisen jäsenvaltion mielestä ei siis ole selvää, mitä sen pitäisi tehdä väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen korjaamiseksi, ja erityisesti, katsooko komissio, että Saksan liittotasavallan tehtävänä oli toteuttaa erityisiä seurantatoimenpiteitä kullakin kyseessä olevalla suojelualueella, vai katsooko se, että tällaisia toimenpiteitä oli olemassa mutta että ne toteutettiin liian pitkin väliajoin tai liian pinnallisesti. Samoin ja samasta syystä kannekirjelmän epätarkkuus tekee puolustautumisen mahdottomaksi tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

43 Ensimmäinen kanneperuste on siten jätettävä tutkimatta, koska se on tältä osin epätarkka.

44 Komissio vaatii vastauskirjelmässään oikeudenkäyntiväitteen hylkäämistä.

45 Sen mukaan Saksan liittotasavalta väittää virheellisesti, että ensimmäinen kanneperuste on epätarkka. Komissio väittää selvittäneensä sekä oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä että kannekirjelmässä selvästi, mitkä ovat luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdasta johtuvat seurantaa koskevat oikeudelliset vaatimukset.

46 Komissio toteaa esittäneensä, että tässä säännöksessä tarkoitettuihin ”tarpeellisiin toimenpiteisiin” on sisällyttävä sellaisten Natura 2000 -alueiden säännöllinen seuranta, joihin kohdistuu voimakkaita paineita ja uhkia ja joiden suojelun taso muuttuu kielteisesti, kuten on

Saksassa luontotyyppien 6510 ja 6520 osalta, ja se täsmentää, että jäsenvaltioiden on mukautettava tämän seurannan tiheys ja erityispiirteet alueensa luontotyypeissä havaitun suojelun tason ja suuntausten mukaisesti.

47 Komissio toteaa lisäksi, että kuten se on yksiselitteisesti todennut kannekirjelmässä, alueiden tasolla edellytetään oikeudellisesti säännöllistä ja joka tapauksessa alle 12 vuoden välein tapahtuvaa erityisseurantaa. Se korostaa kuitenkin, että kun käsiteltävässä asiassa otetaan huomioon Saksan liittotasavallan toimittamat tosiseikat, jotka koskevat tämän jäsenvaltion alueella suoritettavaa seurantaa, joka voi tapahtua 12 vuoden välein, kyseinen seuranta ei ollut tässä tapauksessa luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeellista, kun otetaan huomioon luontotyyppien epäsuotuisa tila ja niiden jatkuva heikentyminen.

48 Saksan liittotasavalta pysyttää oikeudenkäyntiväitteensä vastauskirjelmässään. Vaikka se katsoo, että komission vastauskirjelmän perusteella on voitu täsmentää, että komission ensimmäinen kanneperuste koskee pääasiallisesti niiden alueiden, joilla on luontotyyppejä 6510 ja 6520, seurantatiheyden riittämättömyyttä, se toistaa kuitenkin, että moitteen luonne ei käy selvästi ilmi perustellusta lausunnosta eikä kannekirjelmästä.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

49 Aluksi on todettava, että Saksan liittotasavallan tämä oikeudenkäyntiväite ei koske komission väitettä, jonka mukaan luontotyyppien 6510 ja 6520 pinta-alojen merkittävä pieneneminen huomattavalla määrällä maantieteellisiä alueita kyseisen jäsenvaltion alueella osoittaa, että kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset jättävät järjestelmällisesti toteuttamatta näiden luontotyyppien suojelun tasoa koskevan säännöllisen seurannan.

50 Saksan liittotasavalta nimittäin itse toteaa, että komission väitteet koskevat sitä, täyttääkö kyseisessä jäsenvaltiossa toteutettu luontotyyppien 6510 ja 6520 seuranta luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdasta johtuvat vaatimukset ja onko kyseinen jäsenvaltio toteuttanut kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja ”tarpeellisia toimenpiteitä” heikentymisen estämiseksi.

51 Näissä olosuhteissa on katsottava, että kysymys tämän säännöksen ulottuvuudesta ja siitä johtuvasta seurannan tiheydestä, johon Saksan liittotasavalta vetoaa väittäessään, että komission väitteitä ei voida ottaa tutkittavaksi, kuuluu pääasian käsittelyyn ja sen arvioimiseen, rikotaanko kyseisen jäsenvaltion menettelyllä luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa.

52 Näin ollen myös Saksan liittotasavallan esittämä toinen oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

53 Tästä seuraa, että nyt käsiteltävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne voidaan ottaa kokonaisuudessaan tutkittavaksi.

Pääasia

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan rikkomista

– *Asianosaisten lausumat*

54 Ensimmäisessä moitteessaan komissio väittää, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yleisesti ja rakenteellisesti jättänyt toteuttamatta alueellaan tarpeelliset toimenpiteet luontotyyppien 6510 ja 6520 heikentymisen estämiseksi erityisten suojelutoimien alueilla.

55 Komissio väittää, että kyseisen jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, joka muodostuu siitä, ettei se ole toteuttanut tällaisia tarpeellisia toimenpiteitä, ilmenee siitä, että kyseisten luontotyyppien pinta-ala on kyseisillä alueilla merkittävästi pienentynyt, että alueita, joilla mainittuja luontotyyppejä on, ei ole toteutettu erityistä seurantaa ja että oikeudellisesti sitovia suojelutoimia, joilla estetään näiden alueiden liiallinen lannoittaminen ja ennenaikainen niittäminen, ei ole toteutettu.

56 Ensinnäkin erityisten suojelutoimien alueilla sijaitsevien luontotyyppien 6510 ja 6520 pinta-alan merkittävän pienenemisen osalta komissio huomauttaa, että BfN totesi vuonna 2014 laatimassaan Grünland-Reportissa (niityistä vuonna 2014 laadittu kertomus) huomattavia pinta-alan ja laadun menetyksiä sekä näiden kahden luontotyypin heikentymistä vuodesta 2007 lähtien. Samoin Saksan liittotasavallan luontodirektiivin 17 artiklan nojalla toimittamat kertomukset ajanjaksoilta 2001–2006, 2007–2012 ja 2013–2018 vahvistavat tällaisen heikentymisen.

57 Komissio selittää, että se on tehnyt vertailevan analyysin Saksan viranomaisten vuotta 2006 koskevissa tietolomakkeissa antamista tiedoista ja myöhemmistä tiedoista eli uusimmista saatavilla olevista tietolomakkeista ja eri erityisten suojelualueiden hoitosuunnitelmista. Tästä analyysistä käy kuitenkin ilmi, että 596:lla niistä 2 027 alueesta, joilla on luontotyyppiä 6510, ja 88:lla niistä 295 alueesta, joilla on luontotyyppiä 6520, näiden luontotyyppien pinta-ala on pienentynyt merkittävästi. Tarkemmin sanottuna kyseisillä alueilla on sen mukaan menetetty 49,52 prosenttia luontotyypin 6510 pinta-alasta ja 51,07 prosenttia luontotyypin 6520 pinta-alasta.

58 Komissio toteaa lisäksi, että tämä merkittävä määrä alueita on jakautunut Saksan liittotasavallan koko alueelle, mikä kuvastaa yleistä ja rakenteellista kehitystä. Komissio lisää, että toisin kuin Saksan liittotasavalta väittää, kaikkien alueiden, joilla esiintyy mainittuja luontotyyppejä, kokonaisarviointi ei ollut tarpeen, koska heikentymistä tietyillä erityisten suojelutoimien alueilla ei voida kompensoida muilla erityisten suojelutoimien alueilla tapahtuneilla parannuksilla.

59 Komissio huomauttaa lisäksi, että Saksan liittotasavalta myöntää osan pinta-alan menetyksistä eli 977,44 hehtaaria luontotyypin 6510 osalta ja 110,49 hehtaaria luontotyypin 6520 osalta.

60 Komissio kiistää Saksan liittotasavallan väitteen, jonka mukaan osa havaituista pinta-alan menetyksistä ei ole todellisia vaan johtuu siitä, että tietyt alueet on nimetty virheellisesti erityisten suojelutoimien alueiksi, ja arviointivirheistä, jotka johtivat siihen, että kyseisten alueiden ja luontotyyppien alun perin laskettu pinta-ala vuodelta 2006 on virheellinen. Komissio kiistää sen, että nämä väitetyt virheet selittäisivät luontotyypin 6510 osalta 6 476,61 hehtaarin pienenemisen 347 alueella ja luontotyypin 6520 osalta 1 322,16 hehtaarin pienenemisen 75 alueella,

mutta katsoo, että sillä oli oikeus tukeutua vertailevassa analyysissään Saksan liittotasavallan toimittamiin tietoihin, jotka oli toimitettu vuotta 2006 ja sitä seuraavia vuosia koskevissa tietolomakkeissa.

61 Komissio katsoo joka tapauksessa, että sen toteamat pinta-alan menetykset ovat liian suuria, jotta ne voisivat johtua pelkistä virheistä, sillä yli 50 prosentissa sen tutkimista alueista oli menetetty vuosina 2006–2017 noin 60–100 prosenttia kyseisten luontotyyppien pinta-alasta.

62 Toiseksi komissio väittää, että niiden alueiden heikentyminen, joilla on Saksassa luontotyyppejä 6510 ja 6520, johtuu muun muassa siitä, että Saksan toimivaltaiset viranomaiset eivät järjestelmällisesti valvo näitä alueita asianmukaisesti ja säännöllisesti. Se väittää, että tarkastusten tiheys riippuu kyseisen luontotyypin suojelun tasosta ja siellä havaituista suuntauksista ja että jäsenvaltio, jonka viranomaiset eivät suorita säännöllisiä ja erityisiä tarkastuksia erityisten suojelutoimien alueilla, jättää väistämättä noudattamatta luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

63 Komissio lisää, että useissa Saksan liittotasavallan osavaltioissa ei ole tarkkaa kartoitusta, jonka perusteella voitaisiin määrittää, missä määrin tietyn suojelualueen elinympäristöt ovat huonontuneet, tai ainakin kartoitusjakso on liian pitkä. Lisäksi useissa tapauksissa Saksan toimivaltaisten viranomaisten suorittama tarkastus suoritetaan ainoastaan otannan perusteella tai se määräytyy vain yhden tapahtuman perusteella.

64 Kolmanneksi komissio toteaa, että luontotyyppien 6510 ja 6520 heikentyminen Saksassa johtuu myös siitä, ettei tämä jäsenvaltio ole toteuttanut oikeudellisesti sitovia toimenpiteitä erityisten suojelualueiden suojelemiseksi liialliselta lannoitukselta ja ennenaikaiselta niitolta. Se katsoo, että Saksan liittotasavalta suosii sopimusperusteista lähestymistapaa, joka ei ole riittävän sitova ja joka ei näin ollen ole omiaan estämään liiallista lannoitusta ja ennenaikaista niittoa.

65 Komission mukaan suositukset ja hoitosuunnitelmat, jotka eivät ole sitovia, sekä sopimusperusteiset luonnonsuojelusopimukset, sikäli kuin ne ovat ainoastaan vapaaehtoisia ja perustuvat pelkästään viljelijöiden kannustimiin, eivät voi tehokkaasti täydentää erityisten suojelutoimien alueiden suojelujärjestelmää.

66 Saksan liittotasavalta vaatii puolustuksessaan ensimmäisen kanneperusteen hylkäämistä ja väittää, ettei se ole jättänyt noudattamatta luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

67 Kyseinen jäsenvaltio väittää ensinnäkin, että komissio ei voi päätellä niiden alueiden, joilla on Saksan liittotasavallassa luontotyyppejä 6510 ja 6520, kokonaisarvioinnin perusteella, että mainittujen luontotyyppien pinta-alan pieneneminen näillä alueilla osoittaa, että kyseistä säännöstä on jätetty järjestelmällisesti ja jatkuvasti noudattamatta.

68 Saksan liittotasavallan mukaan komissio on keskittänyt vertailevan analyysinsä rajoitettuun määrään alueita, joiden pinta-ala on suhteellisen pieni, ottamatta huomioon muilla alueilla tapahtunutta pinta-alan kasvua.

69 Jos komissio olisi tehnyt kokonaisarvioinnin kaikista alueista, joilla esiintyy näitä luontotyyppejä 6510 ja 6520 ja jotka Saksan liittotasavalta on ilmoittanut tietolomakkeissa vuodesta 2006 lähtien (eli 2 183 aluetta, joilla on luontotyyppiä 6510 ja jotka muodostavat yhdessä noin 85 000 hehtaaria,

ja 330 aluetta, joilla on luontotyyppiä 6520 ja jotka muodostavat yhdessä yli 12 000 hehtaaria), se olisi todennut vain 4,27 prosentin suuruisen pinta-alan menetyksen luontotyypin 6520 osalta ja olisi havainnut jopa 5,22 prosentin suuruisen pinta-alan kasvun luontotyypin 6510 osalta.

70 Kyseinen jäsenvaltio lisää, että vuotta 2006 koskeviin tietolomakkeisiin sisältyi arviointivirheitä ja tieteellisiä virheitä, jotka korjattiin myöhemmin. Nämä virheet selittävät osittain luontotyyppien 6510 ja 6520 rekisteröidyn pinta-alan pienentymisen vuodesta 2006 lähtien.

71 Saksan liittotasavalta huomauttaa, että komissio moittii sitä valitsemillaan erityisten suojelutoimien alueilla pinta-alamenetyksistä, jotka ovat luontotyypin 6510 osalta 18 717,14 hehtaaria ja luontotyypin 6520 osalta 1 890,35 hehtaaria, vaikka pinta-alamenetykset ovat vain 977,44 hehtaaria ja 110,49 hehtaaria. Pinta-alan menetys vastaa sen mukaan siis kyseisillä alueilla vain noin 5,4 prosenttia ja 6,2 prosenttia kyseisten luontotyyppien kokonaispinta-alasta.

72 Saksan liittotasavalta täsmentää, että kun otetaan huomioon ainoastaan komission valitsemat alueet ja oletetaan, että näillä alueilla kaikki luontotyyppien 6510 ja 6520 pinta-alamenetykset, joille ei ole varmaa syytä, selittyvät todellisella pinta-alan pienenemisellä, tämä pinta-alan menetys on luontotyypin 6510 osalta noin 11 000 hehtaaria ja luontotyypin 6520 osalta noin 360 hehtaaria.

73 Kyseinen jäsenvaltio väittää myös, että vaikka niityistä vuonna 2014 laaditussa kertomuksessa ja luontodirektiivin 17 artiklan nojalla vuosien 2001–2006, 2007–2012 ja 2013–2018 osalta esitetyissä kertomuksissa vahvistetaan, että näiden luontotyyppien pinta-ala on jonkin verran pienentynyt, näin todettu menetys ei ole riittävän merkittävää, jotta voitaisiin katsoa, että kyseessä on järjestelmällinen ja jatkuva rikkominen.

74 Toiseksi Saksan liittotasavalta väittää, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohta ei sisällä mitään sitovaa vaatimusta jäsenvaltioiden seurantavelvollisuudesta, eikä siinä täsmennetä niitä erityisiä toimenpiteitä, jotka jäsenvaltioiden on tältä osin toteutettava, joten jäsenvaltioilla on harkintavaltaa seurantatapojen määrittämisessä.

75 Saksan liittotasavallan mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu seuranta on riittävää, jos sen avulla voidaan yksilöidä toimenpiteet, jotka on toteutettava eri erityisten suojelutoimien alueilla, jotta vältetään tehokkaasti luontotyyppien heikentyminen.

76 Kyseinen jäsenvaltio toteaa, että se seuraa luontotyyppejä 6510 ja 6520 sisältäviä alueita asianmukaisella tavalla ja että osavaltioiden välillä on eroja, jotka johtuvat valtion liittovaltiorakenteesta.

77 Saksan liittotasavalta huomauttaa, että komissio ei väitä, että jollakin muulla seurantamuodolla olisi voitu välttää väitetyt pinta-alan menetykset.

78 Kolmanneksi kyseinen jäsenvaltio muistuttaa, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa käytetyllä ilmaisulla ”tarpeelliset toimenpiteet” annetaan jäsenvaltioille harkintavaltaa, kun ne panevat kyseisen direktiivin täytäntöön kansallisella tasolla, että ehkäiseviä toimenpiteitä on pidettävä tarpeellisina ja että jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää, miten ne toteuttavat ennalta ehkäisevät toimenpiteet, eivätkä kiellot ole pakollisia.

79 Se katsoo, että myös se, että viljelystä luopumisen seurauksena alueita jää kesannolle, on luontotyyppien 6510 ja 6520 kuormitustekijä, jota vastaan on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin.

80 Saksan liittotasavalta toteaa, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa ei aseteta velvollisuutta toteuttaa toimenpiteitä, joilla kielletään niitto tiettyinä vuodenaikoina ja määrätään lannoituksen enimmäisarvoista. Lisäksi olisi vaikea ennustaa täsmällisesti, milloin ensimmäinen niitto on suoritettava, ja määrittää, onko lannoitus sallittua tai jopa välttämätöntä ja missä määrin.

81 Kyseinen jäsenvaltio korostaa, ettei komissio ole osoittanut syitä, joiden vuoksi sääntelyperusteinen luonnonsuojelu olisi sopimusperusteista luonnonsuojelua tehokkaampaa, eikä osoittanut, että kansalliset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on estää Saksassa sellaisten alueiden liiallinen lannoitus ja ennenaikainen niittäminen, joilla esiintyy luontotyyppejä 6510 ja 6520, eivät olisi tarpeellisia. Komissio ei myöskään selitä, miten lannoitusta ja niittoa koskevilla säännöksillä olisi voitu estää sen väittämät pinta-alan menetykset.

82 Lopuksi Saksan liittotasavalta katsoo, että sopimusperusteinen luonnonsuojelu soveltuu luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan ennakoivaan luonteeseen paremmin kuin tietyn käyttötavan määrääminen sääntelyperusteisesti. Vaikka tällaisella sopimusperusteisella lähestymistavalla ei voida taata sitä, ettei minkäänlaista heikentymistä tapahdu, se on yleensä tehokas ja edellyttää säännöllistä seurantaa.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

83 Aluksi on muistutettava, että luontodirektiivin 6 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille tiettyjä velvoitteita ja menettelyjä, joilla pyritään varmistamaan – kuten kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdasta ilmenee – luontotyyppien ja erityisesti erityisten suojelutoimien alueiden suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa sen ennalleen saattaminen (tuomio 12.4.2018, People Over Wind ja Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, 23 kohta).

84 Luontodirektiivin 6 artiklassa jaetaan siinä luetellut toimenpiteet kolmeen ryhmään eli suojelutoimenpiteisiin, ehkäiseviin toimenpiteisiin ja korvaaviin toimenpiteisiin, joista säädetään kyseisen artiklan 1, 2 ja 4 kohdassa. Tässä yhteydessä kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden tavoitteena on suojella alueita heikentymiseltä (ks. vastaavasti tuomio 29.6.2023, komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-444/21, EU:C:2023:524, 147 ja 148 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

85 Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

86 Kyseisessä säännöksessä jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien merkittävien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu (tuomio 24.6.2021, komissio v. Espanja (Doñanan luonnonsuojelualueen heikkeneminen), C-559/19, EU:C:2021:512, 153 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

87 Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan noudattamatta jättämisen toteamiseksi komission ei tarvitse osoittaa syy-seuraussuhdetta asianomaisen jäsenvaltion toiminnan tai toimimatta jättämisen ja kyseisille elinympäristöille tai lajeille aiheutuneen heikentymisen tai merkittävän häiriön välillä. Riittää nimittäin, että kyseinen toimielin osoittaa, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että toiminta tai toimimatta jättäminen aiheuttaa kyseisille elinympäristöille tai lajeille heikentymistä tai merkittävää häiriötä (tuomio 24.6.2021, komissio v. Espanja (Doñanan luonnonsuojelualueen heikkeneminen), C-559/19, EU:C:2021:512, 155 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Tämän jälkeen on todettava – tämän vaikuttamatta komission velvollisuuteen toimittaa näyttö, kun sillä on todistustaakka –, että mikään ei lähtökohtaisesti estä komissiota vaatimasta samanaikaisesti unionin tuomioistuinta toteamaan sekä direktiivin säännösten noudattamatta jättämisiä jäsenvaltioiden viranomaisten täsmällisesti määritellyissä konkreettisissa tilanteissa omaksuman asenteen vuoksi että kyseisten säännösten noudattamatta jättämisiä näiden viranomaisten omaksuman sellaisen yleisen käytännön vuoksi, joka on näiden säännösten vastainen ja jota edellä mainitut yksittäiset tilanteet mahdollisesti kuvaavat (tuomio 29.6.2023, komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-444/21, EU:C:2023:524, 165 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Kun komissio on esittänyt riittävästi näyttöä siitä, että jäsenvaltion viranomaiset ovat omaksuneet toistuvan ja jatkuvan käytännön, joka on direktiivin säännösten vastainen, tämän jäsenvaltion on esitettävä näitä tietoja ja niistä tehtäviä päätelmiä koskeva yksityiskohtainen vastanäyttö (tuomio 29.6.2023, komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-444/21, EU:C:2023:524, 166 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

90 Kun otetaan samalla huomioon komission velvollisuus näyttää toteen väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, se ei voi moittimalla kyseessä olevaa jäsenvaltiota tälle unionin oikeuden perusteella kuuluvien velvoitteiden yleisestä ja jatkuvasta noudattamatta jättämisestä vapautua noudattamasta tätä velvollisuuttaan näyttää toteen moitittu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen sellaisten konkreettisten seikkojen avulla, jotka ovat ominaisia komission esiin tuomien säännösten rikkomiselle, eikä se voi tukeutua pelkkiin oletuksiin tai kaavamaiseen syy-yhteyteen (tuomio 29.6.2023, komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-444/21, EU:C:2023:524, 167 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

91 Lisäksi komissio voi pyytää unionin tuomioistuinta toteamaan sellaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, joka koskee direktiivin osoittaman tuloksen saavuttamatta jättämistä (ks. vastaavasti tuomio 10.4.2003, komissio v. Saksa, C-20/01 ja C-28/01, EU:C:2003:220, 30 kohta ja tuomio 5.9.2019, komissio v. Italia (Xylella fastidiosa -bakteeri), C-443/18, EU:C:2019:676, 77 kohta).

92 Lopuksi on todettava, että vaikka luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa asetetaan yleinen velvollisuus toteuttaa tarpeelliset suojelutoimenpiteet muun muassa elinympäristöjen heikentymisen estämiseksi, tässä säännöksessä ei säädetä täsmällisistä toimenpiteistä, jotka jäsenvaltioiden olisi toteutettava, joten siinä jätetään niille harkintavaltaa sen soveltamisessa (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen ym., C-399/14, EU:C:2016:10, 36, 37 ja 40 kohta).

93 Näistä alustavista huomautuksista ilmenee, että komissio, jolla yksin on toimivalta ratkaista, onko SEUT 258 artiklan nojalla tarkoituksenmukaista aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskeva menettely, voi nostaa unionin tuomioistuimessa kanteen, jotta tämä toteaa, että jäsenvaltio on järjestelmällisesti ja jatkuvasti jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, kun se on rikkonut yleistä velvollisuuttaan toteuttaa luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaiset tarpeelliset toimenpiteet luontotyyppien heikentymisen estämiseksi erityisten suojelutoimien alueilla. Kun komissio moittii kyseistä jäsenvaltiota tällaisesta järjestelmällisestä ja jatkuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä osoittamalla, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että tällaisten toimenpiteiden toteuttamatta jättäminen johtaa mainittujen luontotyyppien heikentymiseen, ja tuomalla esiin tätä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä kuvaavia yksittäisiä tilanteita, mainitun jäsenvaltion tehtävänä on kiistää ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin komissio on vedonnut, ja kiistää tällaisen väitetyn seurauksen olemassaolo.

94 Käsiteltävässä asiassa komissio väittää, että Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yleisesti ja rakenteellisesti laiminlyönyt toteuttaa alueellaan tarpeelliset toimenpiteet luontotyyppien 6510 ja 6520 heikentymisen estämiseksi erityisten suojelutoimien alueilla. Komission mukaan kyseisen jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen osoittaa se, että kyseisten luontotyyppien pinta-ala on kyseisillä alueilla merkittävästi pienentynyt, mikä johtuu siitä, että näillä alueilla ei ole toteutettu erityistä seurantaa, ja siitä, että oikeudellisesti sitovia suojelutoimia, joilla estetään näiden alueiden liiallinen lannoitus ja ennenaikainen niittäminen, ei ole toteutettu.

95 Ensinnäkin väitteestä, jonka mukaan luontotyypit 6510 ja 6520 ovat heikentyneet luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla sen vuoksi, että näiden luontotyyppien pinta-ala on merkittävästi pienentynyt erityisten suojelutoimien alueilla Saksassa, unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, että kun otetaan huomioon kyseisen säännöksen tavoite, jona on alueiden suojelu mahdolliselta heikentymiseltä, sen panemiseksi täytäntöön voi olla tarpeen toteuttaa sekä toimenpiteitä, joilla pyritään torjumaan ihmisen aiheuttamia ulkopuolisia loukkauksia ja häiriöitä, että toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on hillitä luonnollista kehitystä, joka voi heikentää erityisten suojelutoimien alueilla esiintyvien lajien ja luontotyyppien suojelun tasoa (ks. vastaavasti tuomio 29.6.2023, komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-444/21, EU:C:2023:524, 148 ja 149 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 Kun otetaan lisäksi huomioon, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa sovelletaan alueiden tasolla ja että jäsenvaltioiden on vältettävä kullakin alueella sellaisten luontotyyppien heikentymistä, joiden esiintyminen on merkittävää, tietyllä alueella havaittuja heikentymisiä ei voida korvata muilla alueilla tehtävillä parannuksilla.

97 Näin ollen sen arvioimiseksi, onko Saksan liittotasavalta rikkonut yleisesti ja rakenteellisesti luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa, on tutkittava, onko komissio näyttänyt toteen, että huomattavalla määrällä tätä jäsenvaltiota edustavia alueita on huomattavia luontotyyppien 6510 ja 6520 pinta-alan menetyksiä ja että on todennäköistä, että tämä kyseisten luontotyyppien heikentyminen on aiheutunut siitä, että kyseinen jäsenvaltio ei ole toteuttanut tarpeellisia toimenpiteitä.

98 Komissio väittää aluksi luontotyyppien 6510 ja 6520 pinta-alan menetyksistä Saksassa, että nyt käsiteltävänä olevaa kannetta varten tehty analyysi, jossa verrataan tämän jäsenvaltion vuoden 2006 osalta tietolomakkeissa toimittamia tietoja tuoreimmista tietolomakkeista saatuihin

tietoihin ja eri alueita koskeviin hoitosuunnitelmiin, on osoittanut, että pinta-ala on pienentynyt merkittävästi 596:lla niistä 2 027 alueesta, joilla on luontotyyppiä 6510, ja 88:lla niistä 295 alueesta, joilla on luontotyyppiä 6520; tämä menetys on kyseessä olevilla alueilla 49,52 prosenttia luontotyypin 6510 pinta-alasta ja 51,07 prosenttia luontotyypin 6520 pinta-alasta. Komission mukaan niiden alueiden, joiden pinta-alan on todettu pienentyneen merkittävästi, suuri määrä sekä kyseisten alueiden maantieteellinen jakautuminen kaikkialle Saksassa osoittavat, että kyseessä on yleinen ja rakenteellinen kehitys.

99 Saksan liittotasavalta kiistää nämä arviot ja väittää, että komissio on virheellisesti perustanut pinta-alan muutoksia koskevan arvionsa vuotta 2006 koskevien tietolomakkeiden sisältämiin tietoihin näiden luontotyyppien osalta, koska niissä on virheitä. On kuitenkin todettava, että näiden virheiden korjaamisen jälkeenkin 81 alueella, jolla on luontotyyppiä 6510 ja 15 alueella, jolla on luontotyyppiä 6520, pinta-ala on pienentynyt.

100 Lisäksi kyseinen jäsenvaltio toteaa, että vuodesta 2006 lähtien toimitettujen tietolomakkeiden mukaan luontotyyppi 6510 kattoi yhteensä noin 85 000 hehtaaria ja luontotyyppi 6520 yhteensä yli 12 000 hehtaaria, kun taas komission huomioon ottamilla alueilla kyseinen toimielin on ilmoittanut, että luontotyypin 6510 pinta-ala on vähentynyt 18 717,14 hehtaaria ja luontotyypin 6520 pinta-ala 1 890,35 hehtaaria. Saksan liittotasavallan mukaan todellisuudessa näillä alueilla aiheutuneet pinta-alan menetykset ovat kuitenkin vain 977,44 hehtaaria ja 110,49 hehtaaria.

101 On vielä huomautettava, että Saksan liittotasavalta myöntää, ettei se kykene esittämään perusteluja tai selityksiä komission huomioon ottamien tiettyjen alueiden osalta siitä, että luontotyypin 6510 pinta-alaa on menetetty noin 11 000 hehtaaria ja luontotyypin 6520 pinta-alaa noin 360 hehtaaria.

102 Kyseisen jäsenvaltion vastineen liitteessä B.4 esitetyt tiedot vahvistavat tämän väitteen, koska ne osoittavat, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 73 kohdassa, että nämä ”selittämättömät menetykset” ovat yhteensä ainakin 9 853,38 hehtaaria yli 200 alueella, joilla esiintyy luontotyyppiä 6510, ja ainakin 249,78 hehtaaria 24 alueella, joilla esiintyy luontotyyppiä 6520.

103 Näiden seikkojen perusteella on todettava, että komissio on osoittanut luontotyyppien 6510 ja 6520 merkittävän pinta-alan menetyksen huomattavalla määrällä Saksan liittotasavallan alueella sijaitsevia alueita.

104 Siitä, ovatko nämä pinta-alan menetykset kyseisen jäsenvaltion kannalta edustavia, on riittävää huomauttaa, että kyseiset alueet sijaitsevat luontotyypin 6510 osalta kymmenessä osavaltiossa ja luontotyypin 6520 osalta viidessä tämän jäsenvaltion kaikkiaan 16 osavaltiosta, joihin kuuluu kolme kaupunkia eli Berliini, Bremen ja Hampuri, joilla on osavaltion asema.

105 Lopuksi on todettava, että komissio on osoittanut riittävällä tavalla, että on todennäköistä, että tämä luontotyyppien heikentyminen on johtunut siitä, ettei tarpeellisia toimenpiteitä ole toteutettu tällaisen heikentyminen estämiseksi, ja että Saksan liittotasavalta ei ole esittänyt mitään seikkaa, joka olisi omiaan kumoamaan tämän todennäköisyyden.

106 Toiseksi komission väitteestä, jonka mukaan erityisen seurannan puuttuminen Saksassa luontotyypeille 6510 ja 6520 osoitetuilla erityisten suojelutoimien alueilla on myötävaikuttanut näiden luontotyyppien heikentymiseen, on muistutettava, että – kuten tämän tuomion 92 ja 93 kohdasta ilmenee – luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa, jossa asetetaan yleinen velvollisuus estää luontotyyppien heikentyminen, jätetään kullekin jäsenvaltiolle harkintavaltaa

sen soveltamisessa ja että erityisesti silloin, kun komissio moittii jäsenvaltiota tämän velvollisuuden järjestelmällisestä ja jatkuvasta laiminlyönnistä osoittamalla, että on todennäköistä, että jäsenvaltion toimimatta jättäminen johtaa mainittujen luontotyyppien heikentymiseen, kyseisen jäsenvaltion tehtävänä on osoittaa vääriksi ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin komissio on vedonnut.

107 Käsiteltävässä asiassa komissio on ensinnäkin osoittanut, että luontotyyppien 6510 ja 6520 pinta-ala on pienentynyt merkittävästi useilla Saksan liittotasavallan alueella sijaitsevilla maantieteellisillä alueilla, ja se väittää, että nämä pinta-alan menetykset ovat osoitus siitä, että kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset laiminlyövät järjestelmällisesti näiden luontotyyppien suojelun tason säännöllisen seurannan.

108 Koska komission esittämien selitysten mukaan on todennäköistä, että tällainen näiden viranomaisten harjoittaman seurannan riittämättömyys on myötävaikuttanut kyseisten luontotyyppien heikentymiseen alueilla, joilla niitä esiintyy, ja näiden luontotyyppien suojelun taso muuttuu kielteisesti, Saksan liittotasavallan tehtävänä on esittää seikat, joilla voidaan osoittaa, ettei sen näillä alueilla harjoittama erityinen seuranta ole ollut puutteellista.

109 Toisaalta komission sen väitteen osalta, jonka mukaan erityisiä seurantatoimenpiteitä ei ole toteutettu, Saksan liittotasavalta esittää yleiskatsauksen seurantajärjestelmästä sekä liittovaltion että osavaltioiden tasolla sekä selostaa tiettyjä erityisiä seurantatoimenpiteitä, joita voidaan soveltaa näillä samoilla tasoilla. Se katsoo näin ollen, että se harjoittaa luontotyyppien 6510 ja 6520 tarpeellista seurantaa alueellaan. On kuitenkin todettava, että tässä yhteydessä kyseinen jäsenvaltio kiistää vain osittain komission väitteet, joiden mukaan tietyissä osavaltioissa ei ole tarkkaa kartoitusta alueista, joilla näitä luontotyyppejä esiintyy, tai kartoitusjakso on liian pitkä tai mainittujen luontotyyppien tilan valvonta puuttuu tai valvonta tapahtuu yksinomaan otannan perusteella tai se määräytyy jonkin tapahtuman perusteella.

110 Näin ollen on todettava, että Saksassa sovellettavat seurantatoimenpiteet eivät ole riittävän täsmällisiä alueittain, säännöllisiä ja johdonmukaisia, jotta niitä voitaisiin pitää luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeellisina.

111 Kolmanneksi komission väitteestä, jonka mukaan luontotyyppien 6510 ja 6520 heikentyminen Saksassa johtuu lisäksi siitä, että kyseinen jäsenvaltio ei ole toteuttanut oikeudellisesti sitovia toimenpiteitä, joilla estetään liiallista lannoitusta ja ennenaikaista niittoa erityisten suojelualueiden suojelemiseksi, ja että sen sijaan se suosii sopimusperusteisia suojelusopimuksia sekä suosituksia ja hoitosuunnitelmia, jotka eivät ole sitovia, on todettava, että asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että liiallinen lannoitus ja ennenaikainen niitto alueilla, joilla näitä luontotyyppejä esiintyy, johtavat luontotyyppien heikentymiseen, vaikka luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin tällaisen heikentymisen estämiseksi.

112 Näiden toimenpiteiden luonteesta Saksan liittotasavalta väittää 14.10.2010 annetun tuomion komissio v. Itävalta (C-535/07, EU:C:2010:602) 63 kohtaan tukeutuen, että ei vaikuta siltä, että tämän tavoitteen toteuttaminen edellyttäisi välttämättä erityisten kieltojen asettamista, ja että kyseinen tavoite voidaan saavuttaa suojelusopimuksilla, jotka sitovat kyseisten alueiden toiminnanharjoittajia, sekä sellaisilla suosituksilla ja käyttösuunnitelmilla, jotka eivät ole sitovia.

113 Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetty suojelun taso on määritettävä muun muassa kyseisen alueen suojelutavoitteiden perusteella (tuomio 12.9.2024, Elliniki Ornithologiki Etaireia ym., C-66/23, EU:C:2024:733, 43 kohta).

114 Näin ollen siltä osin kuin tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluvien alueiden suojelun tavoitteena on, kuten tämän tuomion 84 kohdassa on todettu, suojella näitä alueita heikentymiseltä, Saksan liittotasavalta ei voi täyttää luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan vaatimuksia sellaisen oikeudellisesti sitovan säännöksen puuttuessa, jossa kielletään liiallinen lannoitus ja ennenaikainen niitto alueilla, joilla näitä luontotyyppejä 6510 ja 6520 esiintyy.

115 Lisäksi on niin, että vaikka kyseinen jäsenvaltio vetoaa kyseisten alueiden toiminnanharjoittajia sitovien suojelusopimusten olemassaoloon, se ei osoita, että näillä sopimuksilla olisi oikeudellisesti sitova vaikutus, jolla kiellettäisiin liiallinen lannoitus ja ennenaikainen niitto kyseisillä alueilla.

116 Koska Saksan liittotasavalta ei ole toteuttanut oikeudellisesti sitovia suojelutoimenpiteitä, joilla kiellettäisiin liiallinen lannoitus ja ennenaikainen niitto alueilla, joilla esiintyy luontotyyppejä 6510 ja 6520, se on siten rikkonut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa.

117 Näin ollen on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yleisesti ja rakenteellisesti jättänyt toteuttamatta asianmukaiset toimenpiteet luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettujen Natura 2000 -verkoston suojeltujen luontotyyppien 6510 ja 6520 heikentymisen estämiseksi niille osoitetuilla alueilla.

Toinen kanneperuste, joka koskee luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomista

– *Asianosaisten lausumat*

118 Toisessa moitteessaan komissio väittää, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yleisesti ja rakenteellisesti jättänyt toimittamatta ajantasaistetut tiedot alueista, joilla on luontotyyppejä 6510 ja 6520.

119 Se toteaa, että 202 alueella niistä 596 alueesta, joilla on luontotyyppiä 6510, ja 14 alueella niistä 88 alueesta, joilla on luontotyyppiä 6520, viimeisimmät tietolomakkeet eivät olleet ajan tasalla, koska ne eivät sisältäneet todellisia havaintoja näiden luontotyyppien pinta-alasta. Kun otetaan huomioon, että asia koskee kymmentä Saksan liittotasavallan 16 osavaltiosta, kyseessä on järjestelmällinen laiminlyönti tietolomakkeiden ajan tasalle saattamisessa.

120 Komissio väittää, että huolimatta siitä, että luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ei nimenomaisesti velvoiteta jäsenvaltioita toimittamaan säännöllisesti ajan tasalle saatettuja tietoja kunkin erityisten suojelutoimien alueen pinta-alasta, tämä ajan tasalle saattamista koskeva velvollisuus johtuu kyseisen säännöksen asiayhteyden mukaisesta ja teleologisesta tulkinnasta.

121 Komissio täsmentää, että sillä on oltava käytettävissään nämä tiedot luontodirektiivin 2 artiklassa tarkoitettujen suojelutavoitteiden noudattamisen varmistamiseksi. Se muistuttaa lisäksi, että sen on kyseisen direktiivin 9 artiklan mukaisesti arvioitava säännöllisesti, miten Natura 2000 edistää kyseisen direktiivin 2 ja 3 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteutumista.

122 Tällaisten säännöllisesti päivitettyjen tietojen toimittamisen tärkeys ilmenee selvästi myös kyseisen direktiivin 17 artiklasta, jossa edellytetään jäsenvaltioiden laativan joka kuudes vuosi kertomus, jossa niiden on esitettävä yksityiskohtaiset kullakin alueella toteutetut toimenpiteet ja parannukset.

123 Komissio korostaa, että jos luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa tulkittaisiin siten, että tässä säännöksessä edellytetään vain yhtä ensimmäistä tietojen toimittamista, ei voitaisi riittävällä tavalla varmistaa suojelutavoitteiden saavuttamista, koska erityisten suojelutoimien alueet ja luontotyypit muuttuvat jatkuvasti.

124 Komissio lisää, että se säilytti täytäntöönpanopäätöksessä 2011/484 Natura 2000 -alueita koskevien tietojen toimittamista varten nykyisin voimassa olevan tietolomakkeen ja että kyseisen täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa täsmennetään tätä säännöllistä päivittämisvelvoitetta toteamalla, että ”Natura 2000 -tietolomakkeen sisältöä olisi päivitettävä säännöllisesti parhailla kustakin verkoston alueesta saatavilla olevilla tiedoilla, jotta komissio voi täyttää koordinointitehtävänsä”.

125 Lopuksi komissio huomauttaa, että suurin osa jäsenvaltioista tunnustaa tarpeen päivittää jatkuvasti tietolomakkeita ja toimittaa komissiolle vuosittain päivitetyt tiedot.

126 Saksan liittotasavalta vaatii, että moite hylätään.

127 Se väittää, että luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toinen alakohta sisältää jäsenvaltioiden velvollisuuden toimittaa vain kerran yksityiskohtaiset tiedot yhteisön tärkeinä pitämistä alueista, mutta se ei sisällä velvollisuutta päivittää näitä tietoja.

128 Sen mukaan myös systemaattinen tulkinta tukee tätä sanamuodon mukaista tulkintaa, sillä kyseinen 4 artikla koskee alueiden ilmoittamismenettelyä sekä luetteloiden laatimista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista eikä myöhempää tietojenvaihtoa komission kanssa, ja tätä tietojenvaihtoa säännellään lisäksi kyseisen direktiivin seuraavaan osioon, jonka otsikko on ”Tiedonannot”, ja erityisesti sen 17 artiklaan sisältyvillä säännöksillä.

129 Saksan liittotasavalta huomauttaa, että jos unionin lainsäätäjä olisi halunnut asettaa säännöllistä päivitystä koskevan velvollisuuden, se olisi säätänyt siitä nimenomaisesti, kuten se on tehnyt luontodirektiivin 17 artiklaan sisältyvän velvollisuuden osalta, jona on laatia joka kuudes vuosi kertomus tämän direktiivin yhteydessä annettujen säännösten soveltamisesta.

130 Saksan liittotasavalta väittää, että se, että tällaista tietojen päivittämistä koskevaa velvollisuutta ei ole, ilmenee myös täytäntöönpanopäätöksen 2011/484 liitteessä olevista selittävistä huomautuksista, koska niissä ainoastaan todetaan, että on ”erittäin suositeltavaa”, että jäsenvaltiot päivittävät ”mahdollisimman usein” ja ”parhailla saatavilla olevilla tiedoilla” tietolomakkeissa kerättyä aineistoa, edellyttämättä säännöllisiä täydellisiä päivityksiä.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

131 Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ensimmäisestä virkkeestä ilmenee, että luettelo alueista, josta ilmenee, mitä liitteen I luontotyyppejä ja liitteen II luontaisia lajeja niillä on, ”on toimitettava komissiolle kolmen vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta yhdessä kutakin aluetta koskevien tietojen kanssa”.

132 Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava muun muassa luettelo maantieteellisistä alueista sekä näitä alueita koskevat tiedot tietyssä määräajassa eli kolmen vuoden kuluessa kyseisen direktiivin tiedoksiantamisesta. Kuten Saksan liittotasavalta huomauttaa, käytetyt ilmaisut viittaavat selvästi yhteen ainoaan tietojen toimittamiseen.

133 Näin ollen on todettava, että luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sanamuodosta ei seuraa velvollisuutta, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi sen jälkeen, kun ne ovat toimittaneet tiedot tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla, päivitettävä niitä säännöllisesti.

134 Kyseisen säännöksen asiayhteyden tarkastelun perusteella ei voida tehdä erilaista tulkintaa.

135 Yhtäältä näet menettely, joka koskee kyseisen direktiivin 4 artiklassa säädettyä alueiden osoittamista erityisten suojelutoimien alueiksi, koostuu eri vaiheista.

136 Ensinnäkin luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion on laadittava alueista luettelo, josta ilmenee, mitä luontotyyppejä siellä on, ja tämä luettelo ja näitä alueita koskevat eri tiedot on toimitettava komissiolle. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan komissio vahvistaa sitten jäsenvaltioiden esittämien luetteloiden pohjalta luettelon ”yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi” valituista alueista. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetään lopuksi, että kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on hyväksytty, kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi.

137 Tästä seuraa, että luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säännellään ainoastaan menettelyn ensimmäistä vaihetta, jota jäsenvaltioiden ja komission on noudatettava, jotta erityisten suojelutoimien alueet osoitetaan asianmukaisesti.

138 Vaikka onkin totta, kuten komissio huomauttaa, että kyseisen direktiivin 17 artiklasta seuraa velvollisuus saattaa tiedot säännöllisesti ajan tasalle siltä osin kuin siinä velvoitetaan jäsenvaltiot laatimaan joka kuudes vuosi kertomus, jossa niiden on esitettävä yksityiskohtaisesti muun muassa kansallisella tasolla toteutetut toimenpiteet ja näiden toimenpiteiden vaikutukset kunkin alueen suojelun tasoon, 17 artiklaan ei sisälly mitään viittausta luontodirektiivin 4 artiklaan eikä yleisemmin mikään seikka siinä puolla kyseisen 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkintaa siten, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus toimittaa säännöllisesti ajan tasalle saatetut tiedot erityisten suojelutoimien alueista.

139 Luontodirektiivin 2 ja 3 artiklassa tarkoitetuista suojelutavoitteista on muistutettava, että komissio arvioi kyseisen direktiivin 9 artiklan mukaan säännöllisesti, miten Natura 2000 edistää näiden tavoitteiden toteutumista. Tätä tarkoitusta varten kyseinen toimielin antoi mainitun direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla täytäntöönpanopäätöksen 2011/484, jonka johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että Natura 2000 -tietolomakkeen sisältöä olisi päivitettävä säännöllisesti parhailla kustakin verkoston alueesta saatavilla olevilla tiedoilla.

140 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 98 kohdassa, on kuitenkin niin, että vaikka oletettaisiinkin, että luontodirektiivin 9 artiklasta voitaisiin johtaa jäsenvaltioille velvollisuus saattaa säännöllisesti ajan tasalle kunkin erityisten suojelutoimien alueeksi luokitellun alueen tiedot, tällainen velvollisuus ei seuraa kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta.

141 Säännöksen tulkinta sen tarkoituksen valossa ei saa johtaa siihen, että säännöksen selvältä ja täsmälliseltä sanamuodolta viedään kokonaan sen tehokas vaikutus (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2007, komissio v. Belgia, C-437/04, EU:C:2007:178, 56 kohta ja tuomio 20.9.2022, VD ja SR, C-339/20 ja C-397/20, EU:C:2022:703, 71 kohta).

142 Lisäksi sillä komission esiin tuomalla seikalla, että suurin osa jäsenvaltioista tunnustaa tarpeen päivittää jatkuvasti tietolomakkeita, ei ole merkitystä luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan tulkinnan kannalta. Kuten Saksan liittotasavalta toteaa, tältä osin voidaan katsoa, että jos unionin lainsäätäjä olisi halunnut asettaa kyseisellä säännöksellä velvollisuuden säännölliseen päivitykseen, se olisi nimenomaisesti säätänyt tällaisesta velvollisuudesta.

143 Tästä seuraa, että toinen kanneperuste on hylättävä.

144 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yleisesti ja rakenteellisesti jättänyt toteuttamatta tarpeelliset toimenpiteet kyseisen direktiivin liitteessä I mainittujen Natura 2000 -verkoston suojeltujen luontotyyppien 6510 ja 6520 heikentymisen estämiseksi niille osoitetuilla alueilla.

145 Kanne hylätään muilta osin.

Oikeudenkäyntikulut

146 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan mukaan silloin, kun asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kumpikin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Koska osa vaatimuksista on ratkaistu komission ja osa Saksan liittotasavallan hyväksi, on määrättävä, että ne vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU, 6 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yleisesti ja rakenteellisesti jättänyt toteuttamatta tarpeelliset toimenpiteet kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen Natura 2000 -verkostossa suojeltujen luontotyyppien 6510 (alankojen niitetyt niityt) ja 6520 (vuoristojen niitetyt niityt) heikentymisen estämiseksi niitä varten osoitetuilla alueilla.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Euroopan komissio ja Saksan liittotasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset