

Rechtssache C-47/23

**Europäische Kommission
gegen
Bundesrepublik Deutschland**

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 258 AEUV – ‚Systematischer und anhaltender Verstoß‘ – Richtlinie 92/43/EWG – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Zulässigkeit von Beweismitteln, die sich auf im Vorverfahren nicht erörterte Einzelfälle beziehen – Art. 6 Abs. 2 – Geeignete Maßnahmen zur Vermeidung der Verschlechterung natürlicher Lebensräume in besonderen Schutzgebieten – Versäumnis, solche geeigneten Maßnahmen zu treffen – Lebensraumtypen 6510 und 6520 – ‚Magere Flachland-Mähwiesen‘ und ‚Berg-Mähwiesen‘ – Art. 4 Abs. 1 – Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine Liste von Gebieten, die geschützte natürliche Lebensraumtypen umfassen, vorzuschlagen – Versäumnis, die diese Gebiete betreffenden Informationen regelmäßig zu aktualisieren“

I. Einleitung

1. Nach der Habitatrichtlinie(2), die zusammen mit der Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten(3) den Eckpfeiler der Biodiversitätspolitik der Union bildet, beziehen sich die meisten der den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen auf den Schutz oder die Erhaltung bestimmter Gebiete. Verstößt ein Mitgliedstaat in Bezug auf ein einziges Gebiet gegen diese Verpflichtungen, kann dieser Verstoß für die Erhebung einer Klage der Kommission beim Gerichtshof nach Art. 258 AEUV ausreichen(4). Ist jedoch ein und dieselbe Vertragsverletzung nicht in Bezug auf ein einziges, sondern auf eine Vielzahl von Gebieten festzustellen, kann die Kommission es als übermäßig aufwändig (oder gar unmöglich) ansehen, für jeden Fall, in dem sich dieser Verstoß ereignet, ein paralleles Verfahren einzuleiten. Stattdessen kann sie zu dem Schluss kommen, dass durch diese Einzelfälle eine weit verbreitete Vorgehensweise oder Praxis des betreffenden Mitgliedstaats veranschaulicht wird, die für sich genommen gegen das Unionsrecht verstößt. Sie kann dann ein einziges Verfahren vor dem Gerichtshof einleiten, mit dem ein „systematischer und anhaltender Verstoß“ gegen das Unionsrecht geltend gemacht wird(5).

2. Im vorliegenden Verfahren wirft die Kommission der Bundesrepublik Deutschland vor, „allgemein und strukturell“ versäumt zu haben, eine Verschlechterung zweier natürlicher Lebensraumtypen in einer erheblichen Anzahl von Gebieten in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern, nämlich des Lebensraumtyps 6510 („Magere Flachland-Mähwiesen“) und des Lebensraumtyps 6520 („Berg-Mähwiesen“), die mit der Habitatrichtlinie geschützt werden sollen. Ferner habe dieser Mitgliedstaat auch „allgemein und strukturell“ versäumt, die Daten zu Gebieten mit diesen Lebensraumtypen regelmäßig zu aktualisieren.

3. Die Kommission macht mit der Formulierung „allgemein und strukturell“ im Verfahren vor dem Gerichtshof somit geltend, dass die Bundesrepublik Deutschland für einen „systematischen und anhaltenden“ Verstoß gegen zwei zentrale Bestimmungen der Habitatrichtlinie verantwortlich sei.

4. In diesem Zusammenhang erhält der Gerichtshof mit der vorliegenden Rechtsache die Gelegenheit, zum einen vertieft zur Zulässigkeit von gebietsbezogenen Beweismitteln Stellung zu nehmen, die von der Kommission erstmals im Verfahren vor dem Gerichtshof vorgelegt werden und im Vorverfahren nicht erörtert wurden, und sich zum anderen zu den rechtlichen Kriterien zu äußern, nach denen der Gerichtshof zu beurteilen hat, ob die Kommission ihrer Beweislast genügt und das Vorliegen eines „systematischen und anhaltenden Verstoßes“ tatsächlich dargetan hat.

5. Dem Ersuchen des Gerichtshofs entsprechend, werde ich meine Würdigung auf die Prüfung dieser beiden Fragestellungen beschränken.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

6. Nach Art. 2 Abs. 2 der Habitatrichtlinie „[zielen d]ie aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen ... darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen“.

7. Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Anhand der in Anhang III (Phase 1) festgelegten Kriterien und einschlägiger wissenschaftlicher Informationen legt jeder Mitgliedstaat eine Liste von Gebieten vor, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimischen Arten des Anhangs II aufgeführt sind. ... Die Mitgliedstaaten schlagen gegebenenfalls die Anpassung dieser Liste im Lichte der Ergebnisse der in Artikel 11 genannten Überwachung vor.

Binnen drei Jahren nach der Bekanntgabe dieser Richtlinie wird der Kommission diese Liste gleichzeitig mit den Informationen über die einzelnen Gebiete zugeleitet. Diese Informationen umfassen eine kartographische Darstellung des Gebietes, seine Bezeichnung, seine geographische Lage, seine Größe sowie die Daten, die sich aus der Anwendung der in Anhang III (Phase 1) genannten Kriterien ergeben, und werden anhand eines von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 21 ausgearbeiteten Formulars übermittelt.“

8. Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.“

B. Deutsches Recht

9. Die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften sind diejenigen des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 29. Juli 2009 (BGBl. 2009 I S. 2542; im Folgenden: Bundesnaturschutzgesetz).

10. § 30 des vorgenannten Gesetzes bestimmt:

„...“

(2) Handlungen, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung folgender Biotope führen können, sind verboten:

...

7. magere Flachland-Mähwiesen und Berg-Mähwiesen nach Anhang I der [Habitatrichtlinie] ...

(3) Von den Verboten des Absatzes 2 kann auf Antrag eine Ausnahme zugelassen werden, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden können.“

11. § 33 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes bestimmt:

„Alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura[-]2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, sind unzulässig. Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde kann unter den Voraussetzungen des § 34 Absatz 3 bis 5 Ausnahmen von dem Verbot des Satzes 1 ... zulassen.“

12. § 34 des vorgenannten Gesetzes bestimmt:

„(1) Projekte sind vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. ...

(2) Ergibt die Prüfung der Verträglichkeit, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es unzulässig.

(3) Abweichend von Absatz 2 darf ein Projekt nur zugelassen oder durchgeführt werden, soweit es

1. aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist und

2. zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind.

...“

III. Vorverfahren

13. Nachdem die Kommission eine Verschlechterung der die Lebensraumtypen 6510 („Magere Flachland-Mähwiesen“) und 6520 („Berg-Mähwiesen“) umfassenden geografischen Gebiete im Hoheitsgebiet Deutschlands festgestellt hatte, richtete die Kommission am 7. Mai 2018 ein Auskunftersuchen an die Bundesrepublik Deutschland.

14. Im Licht der Antwort der Bundesrepublik Deutschland vom 12. Oktober 2018 kam die Kommission zu der Ansicht, dass dieser Mitgliedstaat dadurch gegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verstoßen habe, dass er systematisch versäumt habe, geeignete Maßnahmen zur Vermeidung der Verschlechterung der Lebensraumtypen 6510 und 6520 in ausgewiesenen geografischen Gebieten zu ergreifen. Die Kommission richtete am 26. Juli 2019 ein Aufforderungsschreiben an die Bundesrepublik Deutschland.

15. In ihrem Schreiben stellte die Kommission einen Flächenverlust in einer erheblichen Anzahl von die Lebensraumtypen 6510 und 6520 umfassenden Gebieten in Deutschland fest. Sie stellte ferner fest, dass keine verbindlichen rechtlichen Maßnahmen ergriffen worden seien, um die angemessene Überwachung dieser Gebiete zu gewährleisten oder sie vor Überdüngung und zu früher Mahd zu schützen.

16. Außerdem habe die Bundesrepublik Deutschland systematisch gegen Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Habitatrichtlinie verstoßen, da sie durchgängig versäumt habe, die Standard-Datenbögen (SDB) zu aktualisieren, die der Kommission gemäß dem im Durchführungsbeschluss der Kommission vom 11. Juli 2011 über den Datenbogen für die Übermittlung von Informationen zu Natura-2000-Gebieten(6) (im Folgenden: Durchführungsbeschluss von 2011) vorgeschriebenen Formular vorzulegen seien.

17. Die Bundesrepublik Deutschland antwortete am 26. November 2019 auf das Mahnschreiben der Kommission und wies die darin erhobenen Rügen zurück.

18. Die Kommission richtete am 30. Oktober 2020 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Bundesrepublik Deutschland, in der sie ihre Rügen wiederholte.

19. In ihrer Antwort vom 30. Dezember 2020 vertrat die Bundesrepublik Deutschland die Ansicht, dass die Rügen der Kommission unbegründet seien.

20. Die Kommission beschloss am 31. Januar 2023, beim Gerichtshof ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 Abs. 2 AEUV gegen die Bundesrepublik Deutschland einzuleiten.

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof

21. Mit der am 31. Januar 2023 eingegangenen Klageschrift beantragt die Kommission,

- festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Habitatrichtlinie in Bezug auf die Lebensraumtypen 6510 („Magere Flachland-Mähwiesen“) und 6520 („Berg-Mähwiesen“) verstoßen hat, da sie es „allgemein und strukturell“ versäumt hat,
 - geeignete Maßnahmen zur Vermeidung einer Verschlechterung dieser Lebensraumtypen in den sie umfassenden ausgewiesenen geografischen Gebieten zu ergreifen,
 - der Kommission regelmäßig aktualisierte Daten zu diesen Gebieten zu übermitteln;
- der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

22. Die Bundesrepublik Deutschland hat, nachdem ihr die Klageschrift ordnungsgemäß zugestellt wurde, am 17. April 2023 eine Klagebeantwortung eingereicht. Sie beantragt,

- die Klage in vollem Umfang abzuweisen;
- der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

23. Die Parteien des vorliegenden Verfahrens sind vom Gerichtshof aufgefordert worden, jeweils noch einmal schriftliche Erklärungen einzureichen. Die Erwiderung und die Gegenerwiderung sind am 30. Mai 2023 bzw. 10. Juli 2023 eingegangen.

24. Beide Parteien waren in der mündlichen Verhandlung vom 6. März 2024 vertreten.

V. Würdigung

25. Die Habitatrichtlinie hat das Ziel, „die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern“(7), indem sichergestellt wird, dass die Mitgliedstaaten im Verhältnis der in ihren jeweiligen Hoheitsgebieten vorhandenen, in den Anhängen I und II dieser Richtlinie aufgeführten natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten zur Errichtung des „Netzes Natura 2000“ (des unionsweiten Netzes von Naturschutzgebieten) beitragen. Zu diesem Zweck sind die Mitgliedstaaten nach Art. 4 dieses Rechtsakts nach Abschluss des durch ihn festgelegten Verfahrens verpflichtet(8), die Gebiete mit diesen natürlichen Lebensräumen und Arten als „besondere Schutzgebiete“ auszuweisen(9).

26. Für diese Gebiete müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 1, 2 bzw. 4 dieser Richtlinie drei Kategorien von Maßnahmen, nämlich Erhaltungs-, Vorbeugungs- und Ausgleichsmaßnahmen, ergreifen. Die vorliegende Rechtssache betrifft die zweite Kategorie von Maßnahmen, nämlich Vorbeugungsmaßnahmen (Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie).

27. Die im vorliegenden Verfahren in Rede stehenden Lebensraumtypen 6510 („Magere Flachland-Mähwiesen“) und 6520 („Berg-Mähwiesen“) sind zwei der in Anhang I der Habitatrichtlinie aufgeführten natürlichen Lebensraumtypen, die in „besonderen Schutzgebieten“ vorkommen können(10). Beide werden als artenreiche Mähwiesen bezeichnet, die durch intensive Bewirtschaftungsmethoden (wie zu frühe Mahd oder starkes Ausbringen von Düngemitteln) geschädigt werden können(11).

28. Nach meinem Verständnis der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten nicht nur ein Handeln unterlassen, das negative ökologische Auswirkungen auf „besondere Schutzgebiete“ haben könnte (negative Verpflichtung), sondern sie müssen auch geeignete Maßnahmen festlegen, um eine natürliche oder vom Menschen verursachte Beeinträchtigung der Lebensräume oder erhebliche Störungen von Arten, für die diese Gebiete ausgewiesen wurden, zu verhindern (positive Verpflichtung)(12). Mit anderen Worten soll diese Bestimmung im Wesentlichen einer künftigen Schädigung dieser Lebensräume oder Arten in „besonderen Schutzgebieten“ vorbeugen. Sie regelt jedoch nicht, welche Schutzmaßnahmen insoweit zu treffen sind.

29. Dem Begriff „geeignete Maßnahmen“ in Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie ist nämlich, wie der Gerichtshof bereits klargestellt hat, zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Bestimmung über einen Entscheidungsspielraum verfügen(13). Der Gerichtshof hat hervorgehoben, dass diese Bestimmung den Mitgliedstaaten eine Ergebnisverpflichtung auferlegt, die dem im Rahmen der Umweltpolitik der Union nach Art. 191 Abs. 1 AEUV verfolgten Ziel der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt sowie der Verbesserung ihrer Qualität und dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV niedergelegten Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, entspricht(14).

30. Nach diesen Vorbemerkungen ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Kommission, wie in der Einleitung oben erläutert, mit der ersten Rüge geltend macht, dass die Bundesrepublik Deutschland durch ihr Versäumnis, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die „Verschlechterung“ einer erheblichen Anzahl von Gebieten mit den Lebensraumtypen 6510 und 6520 in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern (indem sie keine Vorbeugungsmaßnahmen ergriffen habe), „allgemein und strukturell“ gegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verstoßen habe. Mit ihrer zweiten Rüge macht die Kommission geltend, dass Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichte, die Daten zu „besonderen Schutzgebieten“ in den nach dem Durchführungsbeschluss von 2011 erstellten SDB regelmäßig zu aktualisieren. Gegen diese Verpflichtung habe die Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die die Lebensraumtypen 6510 und 6520 umfassenden Gebiete ebenfalls „allgemein und strukturell“ verstoßen.

31. Ich werde zunächst auf einige Besonderheiten „systematischer und anhaltender Verstöße“ eingehen (A). Anschließend werde ich erläutern, warum Beweise zu Gebieten, die von der Kommission erstmals im Verfahren vor dem Gerichtshof angesprochen werden, zum Nachweis eines „systematischen und anhaltenden Verstoßes“ zulässig sein können (B). Schließlich werde ich die rechtlichen Kriterien klären, nach denen der Gerichtshof zu beurteilen hat, ob die Kommission in einem derartigen Zusammenhang ihrer Beweislast genügt hat, und sodann die beiden in der vorliegenden Rechtssache gegen diese Kriterien erhobenen Rügen prüfen (C).

A. Vorbemerkungen zum Begriff der „systematischen und anhaltenden Verstöße“

32. Wie in der Einleitung bereits erläutert, wird der Begriff des „systematischen und anhaltenden Verstoßes“ relevant, wenn die Kommission sich auf Einzelfälle von Verstößen gegen unionsrechtliche Verpflichtungen beruft, um darüber hinaus gehend geltend zu machen, dass der betreffende Mitgliedstaat „allgemein und anhaltend“ gegen diese Verpflichtungen verstoßen habe. Die Möglichkeit der Kommission, dies geltend zu machen, bringt erhebliche praktische Vorteile insoweit mit sich, als sie auf diese Weise Zeit und Ressourcen sparen kann, indem sie ein einziges Verfahren vor dem Gerichtshof einleitet, anstatt, einem „fragmentarischen“ Ansatz folgend, gegen jeden Einzelfall, in dem sich der Verstoß ereignet, gesondert vorzugehen. Wie von einigen Verfassern angeführt, ermöglicht dies eine wirksamere Durchsetzung des Unionsrechts(15).

33. Außerdem muss ein Mitgliedstaat dann, wenn er „systematisch und anhaltend“ gegen das Unionsrecht verstoßen hat, meines Erachtens nicht nur die von der Kommission geltend gemachten Einzelfälle abstellen, sondern auch eine allgemeine Änderung seiner Praxis vornehmen. Mit anderen Worten muss er die Quelle oder den Ursprung des „systematischen und anhaltenden Verstoßes“ ermitteln, um nicht nur die „Symptome“, sondern auch die „Krankheit“ selbst zu heilen(16). Meines Erachtens hat der Gerichtshof sich auf dieses Erfordernis bezogen, als er festgestellt hat, dass „aus dem Umstand, dass die in einem konkreten Fall festgestellten Mängel abgestellt wurden, nicht notwendig [folgt], dass die Behörden ihr generelles, fortgesetztes Verhalten, das gegebenenfalls durch solche spezifischen Mängel belegt wird, eingestellt haben“(17).

34. Der Gerichtshof hat den Begriff „systematischer und fortgesetzter Verstoß“ im Urteil Kommission/Irland eingeführt(18). Er betonte in jenem Urteil zwei besondere Merkmale. Zum einen stellte er fest, dass es zum Nachweis eines solchen Verstoßes ausreicht, wenn die Kommission das Vorliegen einer gegen das Unionsrecht verstoßenden Verwaltungspraxis belegt. Mit anderen Worten muss die Quelle des Verstoßes nicht in einem von dem betreffenden Mitgliedstaat erlassenen Gesetzgebungsakt oder Rechtsakt mit Verordnungscharakter bestehen. Zum anderen dürfen die Einzelfälle, in denen sich der von der Kommission geltend gemachte Verstoß ereignet hat, nicht isoliert betrachtet werden, sondern müssen Zuwiderhandlungsmuster aufzeigen.

35. Die seitdem ergangenen Urteile betrafen Fälle, in denen die Kommission beantragte, festzustellen, dass gegen konkrete Bestimmungen des Unionsrechts in von ihr *im Einzelnen belegten konkreten Fällen* verstoße worden sei, und zugleich auch die Feststellung begehrte, dass gegen diese Bestimmungen aufgrund einer *allgemeinen unionsrechtswidrigen Praxis* verstoßen worden sei, die durch die konkreten Einzelfälle veranschaulicht wurde(19).

36. Die vorliegende Rechtssache unterscheidet sich von der bisherigen Rechtsprechung insofern, als die Kommission (meines Wissens erstmalig) vom Gerichtshof ausschließlich die Feststellung beantragt, dass es eine allgemeine Praxis der zuständigen deutschen Behörden gegeben habe, die gegen Art. 6 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie verstoße. Auf konkrete Fälle stützt die Kommission sich lediglich, um diesen allgemeinen Verstoß zu veranschaulichen, also nicht, um eine konkrete Feststellung des Gerichtshofs zu erwirken, dass in jedem dieser Fälle gegen diese Bestimmungen verstoßen wurde. Demzufolge könnte die Kommission für den Fall, dass der Gerichtshof zu dem Schluss käme, dass die Bundesrepublik Deutschland tatsächlich „allgemein und strukturell“ gegen Art. 6 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie verstoßen hat, anschließend nicht verlangen, dass gegen diesen Mitgliedstaat Sanktionen verhängt würden, wenn er es versäumen würde, jeden einzelnen der Einzelfälle abzustellen. Diese Möglichkeit bestände nur dann, wenn sie die Feststellung beantragt hätte, dass gegen diese Bestimmungen in jedem Fall der Zuwiderhandlung verstoßen worden sei.

37. Von diesem Unterschied abgesehen, sind die oben in Nr. 34 skizzierten Voraussetzungen meines Erachtens in der vorliegenden Rechtssache genauso anzuwenden wie in früheren Verfahren.

38. Im Nachgang zu diesen Bemerkungen werde ich nun erläutern, warum die Kommission, wenn sie einen „systematischen und anhaltenden Verstoß“ rügt, im Verfahren vor dem Gerichtshof allgemein ergänzende Beispiele für die angeblich rechtsverletzende Praxis vorlegen kann, auch wenn diese Beispiele im Vorverfahren nicht erörtert wurden.

B. Zulässigkeit „ergänzender Beispiele“ für die rechtsverletzende Praxis, die im Vorverfahren nicht erörtert wurden

1. Vorbringen der Parteien

39. Die Bundesrepublik Deutschland bringt vor, dass die Kommission in der Klageschrift einen Flächenverlust in 596 den Lebensraumtyp 6510 und in 88 den Lebensraumtyp 6520 umfassenden Gebieten behauptete. In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme erwähne die Kommission jedoch nur 497 bzw. 86 Gebiete. Folglich sei die Klage der Kommission unzulässig, soweit sie 101 Gebiete betreffe, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht erwähnt seien (im Folgenden: streitige Gebiete).

40. Der Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage werde durch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission festgelegt. Eine solche Klage müsse daher auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein wie diese Stellungnahme(20). Auf Tatsachen oder Rügen, die im Vorverfahren nicht vorgetragen worden seien, dürfe die Klage nicht gestützt werden.

41. Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen. Sie macht geltend, dass die Beweismittel, die sich auf die streitigen Gebiete bezögen, diejenigen, die im Vorverfahren in Bezug auf andere Gebiete bereits vorgelegt worden seien, ergänzten und daher zulässig seien.

2. *Würdigung*

42. Nach ständiger Rechtsprechung zur Beweislast im Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV obliegt es der Kommission, die streitige konkrete unionsrechtliche Vertragsverletzung in jedem Einzelfall nachzuweisen. Sie muss dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte liefern, die es ihm ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, und darf den Streitgegenstand nicht ändern, der zwingend durch die im Vorverfahren erhobenen Rügen eingegrenzt wird(21). Demzufolge kann die Kommission für einen spezifischen Sachverhalt, der in diesem Verfahren nicht zur Sprache gebracht worden ist, nicht die Feststellung eines spezifischen Verstoßes gegen das Unionsrecht erwirken(22). Eine solche spezifische Rüge muss nämlich im Vorverfahren geltend gemacht worden sein, damit es dem betreffenden Mitgliedstaat möglich ist, der sich auf den konkreten Sachverhalt beziehenden Rüge abzuwehren oder sich gegen diese wirksam zu verteidigen.

43. In der vorliegenden Rechtssache hat die Kommission jedoch im Verfahren vor dem Gerichtshof von vornherein darauf hingewiesen, dass die von ihr in der Klageschrift genannten Einzelfälle den „systematischen und anhaltenden Verstoß“ der Bundesrepublik Deutschland gegen Art. 6 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie illustrierten.

44. Insoweit hat der Gerichtshof ganz eindeutig klargestellt, dass es grundsätzlich nicht unzulässig ist, ergänzende Beweismittel vorzulegen, die den Zweck haben, diese Feststellung im Verfahren vor dem Gerichtshof zu untermauern. In diesem Fall ändert die Kommission nämlich nicht den Streitgegenstand, sondern beschränkt sich darauf, ihre ursprünglichen Rügen zu präzisieren, indem sie ergänzende Beweismittel vorlegt, die den von ihr geltend gemachten generellen und fortdauernden Verstoß veranschaulichen sollen(23).

45. Diese Feststellungen gehen auf das bereits oben in Nr. 34 erwähnte Urteil Kommission/Irland(24) zurück, in dem der Gerichtshof feststellte, dass Irland nicht alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hatte, um die ordnungsgemäße Durchführung bestimmter Bestimmungen der damals geltenden „Abfallrichtlinie“ sicherzustellen(25). Der Gerichtshof entschied, dass die Kommission Beispiele für die massive rechtswidrige Abladung von (teilweise gefährlichen) Abfällen in der Grafschaft Wicklow (Irland), von der sie erst nach Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme Kenntnis erlangt hatte, sehr wohl in der Klageschrift zur Veranschaulichung der generellen Verstöße Irlands gegen seine Verpflichtungen aus dieser Richtlinie anführen konnte, auch wenn sie im Vorverfahren nicht zur Sprache gekommen waren(26). Der Gerichtshof verlangte von der Kommission nicht, darzutun, dass dieses Beispiele sich erst nach Ergehen der mit Gründen versehenen Stellungnahme ereignet hätten(27). Er verlangte von der Kommission auch nicht, darzutun, dass sie von diesen Beispielen vor Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme keine Kenntnis erlangen oder haben konnte(28).

46. Werden diese Grundgedanken auf die vorliegende Rechtssache übertragen, sind meines Erachtens die Beweismittel in Bezug auf die 101 Gebiete, die die Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht mit angeführt hatte, selbst dann zulässig, wenn sie ihr im Vorverfahren bereits zugänglich waren. Meines Erachtens ist nämlich ausreichend, dass diese Beweismittel der Kommission nach Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme in gutem Glauben zur Kenntnis gelangt sind und dass diese Beispiele zur weiteren Veranschaulichung oder als Beispiele des von der Kommission geltend gemachten „systematischen und anhaltenden“ Verstoßes vorgelegt werden.

47. Abschließend möchte ich zu dieser Fragestellung gleichwohl darauf hinweisen, dass die der Kommission zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, einen „systematischen und anhaltenden“ Verstoß gegen unionsrechtliche Verpflichtungen im Verfahren vor dem Gerichtshof auf diese Weise erneut zu

veranschaulichen oder neue Beispiele hierfür vorzubringen, zwar in der Tat weitreichend, aber nicht unbegrenzt sind. Es wäre als Verfahrensmisbrauch anzusehen, wenn die Kommission sich im Vorverfahren nur auf einige wenige Beispiele stützen, dann aber beim Gerichtshof Klage wegen einer ganzen „Palette“ von Verstößen erheben könnte, die sich nicht nur aus diesen wenigen Beispielen, sondern auch noch aus zahlreichen anderen ergeben könnten, wodurch dem betreffenden Mitgliedstaat übermäßig erschwert würde, das Vorbringen der Kommission zu widerlegen⁽²⁹⁾. Abzugrenzen ist meines Erachtens zwischen einer „bloßen Präzisierung“ der ursprünglichen Rügen, die, wie erläutert, vom Gerichtshof ausdrücklich als zulässig anerkannt wird, und Fällen, in denen die Vorlage ergänzender Beispiele tatsächlich einen Verfahrensmisbrauch darstellen könnte (eine Fallgestaltung, die in der vorliegenden Rechtssache glücklicherweise nicht vorliegt).

C. Beweislast der Kommission bei Geltendmachung eines „systematischen und anhaltenden Verstoßes“

48. Macht die Kommission geltend, dass ein „systematischer und anhaltender“ Verstoß gegen die Bestimmungen einer Richtlinie vorliegt, muss sie in der Regel *erstens* dartun, dass der betreffende Mitgliedstaat in mehreren konkret bezeichneten Einzelfällen gegen eine unionsrechtliche Verpflichtung verstoßen hat. *Zweitens* muss die Kommission mit hinreichend bestimmten, klaren und detaillierten Angaben und Argumenten rechtlich hinreichend belegen, dass diese Einzelfälle für eine gegen eine solche Verpflichtung verstoßende ständige und allgemeine Praxis tatsächlich repräsentativ (oder illustrativ) sind⁽³⁰⁾.

49. Demzufolge kann die Kommission sich nicht mit dem Vorwurf, der betreffende Mitgliedstaat habe generell und anhaltend seine unionsrechtlichen Pflichten verletzt, ihrer Pflicht entziehen, die gerügte Vertragsverletzung anhand konkreter Anhaltspunkte nachzuweisen, und sich lediglich auf Vermutungen oder schematische Kausalzusammenhänge stützen⁽³¹⁾. Indessen muss, wie von Generalanwältin Čapeta⁽³²⁾ ausgeführt, weder von der Kommission nachgewiesen noch vom Gerichtshof darauf erkannt werden, dass in Bezug auf jedes betreffende Gebiet (vorliegend jedes der die Lebensraumtypen 6510 und 6520 umfassenden Gebiete im Hoheitsgebiet Deutschlands) ein Verstoß vorliegt. Wie bereits erläutert, reicht es aus, dass die Kommission ein Zuwiderhandlungsmuster aufzeigt, das in mehreren, konkret bezeichneten Einzelfällen wiederholt auftritt, die für den geltend gemachten Verstoß repräsentativ (oder illustrativ) sind und aus dem sich darauf schließen lässt, dass dieser Verstoß wahrscheinlich auch in anderen, von der Kommission nicht konkret untersuchten Fällen vorliegt.

50. Im Vergleich zu „klassischen“ Vertragsverletzungsklagen hat die der Kommission obliegende Beweislast bei Geltendmachung eines „systematischen und anhaltenden Verstoßes“ also zwei Komponenten: Sie muss nicht nur belegen, dass in konkret bezeichneten Einzelfällen gegen bestimmte unionsrechtliche Verpflichtungen verstoßen wurde, sondern sie muss (als zusätzliche Voraussetzung) auch dartun, dass diese Einzelfälle für eine gegen eine solche Verpflichtung verstoßende ständige und allgemeine Praxis tatsächlich repräsentativ (oder illustrativ) sind.

51. In den folgenden Abschnitten werde ich auf diese rechtlichen Anforderungen für die beiden von der Kommission vorgebrachten Rügen eingehen und sie prüfen.

1. Erste Rüge: „Systematischer und anhaltender Verstoß“ gegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie

a) Vorbringen der Parteien

52. Mit der ersten Rüge macht die Kommission geltend, dass die Bundesrepublik Deutschland „allgemein und strukturell“ versäumt habe, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die „Verschlechterung“ der Lebensraumtypen 6510 und 6520 in „besonderen Schutzgebieten“ in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern, und damit gegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verstoßen habe.

53. Hierzu trägt die Kommission erstens vor, dass die Verschlechterung dieser Lebensraumtypen sich aus dem Grünland-Report von 2014 des Bundesamts für Naturschutz (Deutschland) und den von der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 17 der Habitatrichtlinie vorgelegten Berichten für die Zeiträume 2001 bis 2006, 2007 bis 2012 und 2013 bis 2018 ergebe. Ferner nehme die Fläche der die

Lebensraumtypen 6510 und 6520 umfassenden „besonderen Schutzgebiete“ in Deutschland ab. Ein Flächenverlust sei eine „Verschlechterung“ im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie.

54. Die Kommission erläutert, sie habe eine vergleichende Analyse der Daten vorgenommen, die in den SDB enthalten seien, die von diesem Mitgliedstaat gemäß dem im Durchführungsbeschluss von 2011 vorgeschriebenen Formular erstellt und ihr vorgelegt worden seien. Diese Analyse belege, dass zwischen 2006 und 2017 in mehr als 30 % der die Lebensraumtypen 6510 und 6520 umfassenden Gebiete ein Flächenverlust von mehr als 50 % eingetreten sei. Dieser Flächenverlust betreffe 596 von 2 027 Gebieten mit Lebensraumtyp 6510 und 88 von 295 Gebieten mit Lebensraumtyp 6520. Diese Gebiete seien über das gesamte deutsche Hoheitsgebiet verteilt.

55. Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland sei eine Gesamtbetrachtung aller die Lebensraumtypen 6510 und 6520 umfassenden Gebiete nicht erforderlich, da Verschlechterungen in bestimmten Gebieten nicht durch Verbesserungen in anderen Gebieten ausgeglichen werden könnten.

56. Außerdem weist die Kommission darauf hin, dass die Bundesrepublik Deutschland zwar einen Teil der Flächenverluste anerkenne (977,44 ha für den Lebensraumtyp 6510 und 110,49 ha für den Lebensraumtyp 6520), dieser Mitgliedstaat jedoch ebenfalls vortrage, dass die von der Kommission angeführten sonstigen Verluste (zum Teil) keinen „realen Flächenrückgang“ darstellten, sondern auf die Berichtigung „wissenschaftlicher Irrtümer“ bzw. auf Irrtümer im Zusammenhang mit i) der irrtümlichen Einstufung bestimmter Gebiete als „besondere Schutzgebiete“ und ii) im Jahr 2006 erfolgten Schätzungen, durch die die ursprüngliche Berechnung des Umfangs der betreffenden Gebiete „fehlerhaft“ gewesen sei, zurückzuführen seien. Diese Irrtümer beliefen sich auf 6 476,61 ha in 347 Gebieten mit Lebensraumtyp 6510 und 1 322,16 ha in 75 Gebieten mit Lebensraumtyp 6520. Die Kommission erkennt diese Erklärungen nicht an. Sie habe sich bei ihrer vergleichenden Analyse auf die Daten in den SDB stützen dürfen, die die Bundesrepublik Deutschland 2006 und in den Folgejahren vorgelegt habe.

57. Jedenfalls, so die Kommission weiter, seien die von ihr angeführten Flächenverluste zu groß, um lediglich auf Berichtigungen zurückgeführt werden zu können. Es sei nämlich bei mehr als 50 % der von der Kommission untersuchten Gebiete bis 2017 ein Verlust von ca. 60 bis 100 % der Fläche von 2006 eingetreten.

58. Zweitens macht die Kommission geltend, dass die Verschlechterung der die Lebensraumtypen 6510 und 6520 umfassenden Gebiete in Deutschland darauf zurückzuführen sei, dass die zuständigen deutschen Behörden es systematisch versäumt hätten, diese Gebiete angemessen und regelmäßig zu überwachen. Ein Mitgliedstaat, dessen Behörden keine regelmäßige und spezifische Überwachung „besonderer Schutzgebiete“ durchführe, verstoße zwangsläufig gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie. Die Frequenz, mit der Kontrollen durchgeführt werden müssten, hänge davon ab, was erforderlich sei, um eine Verschlechterung zu vermeiden.

59. Die Verschlechterung der Lebensraumtypen 6510 und 6520 im deutschen Hoheitsgebiet sei auch darauf zurückzuführen, dass die Bundesrepublik Deutschland es versäumt habe, rechtlich verbindliche Maßnahmen zum Schutz der „besonderen Schutzgebiete“ zu ergreifen. Die Bundesrepublik Deutschland bevorzuge einen vertraglichen Ansatz zur Sicherstellung des Naturschutzes. Dieser Ansatz reiche nicht aus, um eine zu frühe Mahd oder Überdüngung in den Gebieten mit diesen Lebensraumtypen zu verhindern.

60. Die Bundesrepublik Deutschland tritt dem Vorbringen der Kommission entgegen und macht geltend, sie habe nicht gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verstoßen.

61. Erstens macht sie geltend, die Kommission habe bei einer Gesamtbetrachtung der betreffenden Gebiete nicht zu dem Schluss gelangen können, dass die Flächenverluste in den Gebieten mit den Lebensraumtypen 6510 und 6520 in Deutschland so erheblich seien, dass sie das Vorliegen eines „systematischen und andauernden“ Verstoßes gegen diese Bestimmung belegten. Die Kommission habe ihre vergleichende Analyse auf eine begrenzte Anzahl von Gebieten konzentriert, die eine relativ geringe Fläche hätten. Hätte die Kommission eine Gesamtbetrachtung aller diese Lebensraumtypen umfassenden Gebiete vorgenommen, anstatt sich lediglich auf einen Teil von ihnen zu konzentrieren, hätte sie für Gebiete mit Lebensraumtyp 6520 lediglich einen Flächenverlust von 4,27 % und für

Gebiete mit Lebensraumtyp 6510 einen Flächenzuwachs von 5,22 % festgestellt, so dass die Verluste in bestimmten Flächen durch Zuwächse in anderen Flächen ausgeglichen würden.

62. Die Bundesrepublik Deutschland trägt ergänzend vor, dass die SDB von 2006 sehr wohl wissenschaftliche Irrtümer und Schätzungen enthielten, die in nachfolgenden SDB korrigiert worden seien. Daher sei die erfasste Fläche für Gebiete mit den Lebensraumtypen 6510 und 6520 in jenen späteren SDB erheblich geringer als in den SDB von 2006. Die „realen Verluste“ von Flächen machten lediglich 977,44 ha (in 81 Gebieten mit Lebensraumtyp 6510) und 110,49 ha (in 15 Gebieten mit Lebensraumtyp 6520) aus. Diese Zahlen reichten nicht aus, um das Vorliegen eines „systematischen und andauernden“ Verstoßes darzutun.

63. Auch bestätige der Grünland-Report von 2014 des Bundesamts für Naturschutz und die nach Art. 17 der Habitatrichtlinie vorgelegten Berichte für die Zeiträume 2001 bis 2006, 2007 bis 2012 und 2013 bis 2018 lediglich, dass es zu einem Flächenverlust gekommen sei. Sie seien jedoch kein Beleg für einen Verlust in einer Größenordnung, die auf das Vorliegen eines „andauernden und systematischen Verstoßes“ hindeuten würde.

64. Zweitens stimmt die Bundesrepublik Deutschland mit der Kommission darin überein, dass Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie den Mitgliedstaaten eine Überwachungspflicht auferlege. Es sei jedoch den Mitgliedstaaten überlassen, wie sie diese Überwachung vornähmen. Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie sehe lediglich eine Ergebnisverpflichtung vor (nämlich die Verschlechterung bestimmter natürlicher Lebensräume und Arten zu verhindern) und lege keine konkreten Maßnahmen fest, die hierfür zu ergreifen seien.

65. Insoweit stehe es den Mitgliedstaaten auch frei, auf welche Weise sie präventiv wirkende Maßnahmen ergreifen wollten. In Deutschland sei es Sache der zuständigen Behörden, im Einzelfall nach einem flexiblen vertraglichen Ansatz über den Inhalt solcher Maßnahmen zu entscheiden. Auch wenn dieser Ansatz nicht gewährleisten könne, dass niemals Verschlechterungen einträten, sei er allgemein wirksam und führe zu einer regelmäßigen Überwachung.

b) Würdigung

66. Die Bundesrepublik Deutschland und die Kommission stimmen darin überein, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verpflichtet sind, ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen (nämlich die Verschlechterung der in Anhang I dieser Richtlinie aufgeführten Lebensräume und Störungen der in Anhang II der Richtlinie aufgeführten Arten zu verhindern), indem sie „geeignete Maßnahmen“ treffen.

67. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits festgestellt hat, dass eine Bestimmung einer Richtlinie, auch wenn sie die Maßnahmen, die getroffen werden müssen, um das mit ihr angestrebte Ziel zu erreichen, inhaltlich nicht genau bestimmt, die Mitgliedstaaten hinsichtlich dieses Zieles festlegt⁽³³⁾. Dies gilt auch für Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie. Dort wird eine klare Verpflichtung hinsichtlich des zu erreichenden Ergebnisses aufgestellt (eine Verschlechterung zu verhindern), ohne die hierzu zu treffenden „geeigneten Maßnahmen“ inhaltlich genau vorzuschreiben.

68. Ausgehend von den beiden oben in Nr. 50 genannten Voraussetzungen muss die Kommission somit meines Erachtens, um einen „allgemeinen und strukturellen“ Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen diese Bestimmung zu belegen, erstens das Vorliegen eines Versäumnisses der Bundesrepublik Deutschland dazun, entgegen dem nach Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verfolgten Ziel in mehreren konkret bezeichneten Einzelfällen (d. h. in Gebieten mit den Lebensraumtypen 6510 und 6520 in Deutschland) eine Verschlechterung zu verhindern. Zweitens muss sie, als von mir so bezeichnete „zusätzliche Voraussetzung“ speziell für „systematische und anhaltende Verstöße“, belegen, dass diese Fälle von Verstößen für den „systematischen und anhaltenden“ Verstoß dieses Mitgliedstaats gegen diese Bestimmung repräsentativ (oder illustrativ) sind.

1) *Erste Voraussetzung (Versäumnis, eine Verschlechterung in mehreren konkret bezeichneten Einzelfällen zu verhindern)*

69. Zunächst kann die Kommission meines Erachtens in der vorliegenden Rechtssache ihrer Beweislast hinsichtlich der ersten Voraussetzung genügen, ohne die genaue Ursache der Verschlechterung bestimmen zu müssen, die in den Gebieten mit den Lebensraumtypen 6510 und 6520 in Deutschland eingetreten sein soll. Wie oben erläutert, begründet Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie nämlich eine Verpflichtung, eine Verschlechterung ungeachtet ihrer Ursache (natürlicher oder vom Menschen verursachter Art oder beides) zu verhindern. Verluste an der biologischen Vielfalt in den von der Kommission untersuchten Gebieten können mit verschiedenen Phänomenen in Verbindung stehen, die die Kommission nicht identifizieren oder quantifizieren muss. Belegen muss die Kommission jedoch zum einen, dass eine Verschlechterung (ungeachtet des Grundes oder der Ursache) vorliegt, und zum anderen, dass der betreffende Mitgliedstaat in einer Weise gehandelt hat, die die Gefahr mit sich brachte, eine solche Verschlechterung zu verursachen, oder es versäumt hat, Maßnahmen zu treffen, um ihr Eintreten zu verhindern. Während nämlich beispielsweise allein das Eintreten einer Verschlechterung „besonderer Schutzgebiete“ in Verbindung mit dem Klimawandel nicht ausreicht, um einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie darzutun, kann das Versäumnis eines Mitgliedstaats, Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen des Klimawandels zu treffen, möglicherweise in der Tat ausreichen.

70. Insoweit ist hinzuzufügen, dass der Gerichtshof bereits festgestellt hat, dass die Toleranzhaltung eines Mitgliedstaats gegenüber Situationen, in denen die Bestimmungen einer Richtlinie nicht eingehalten werden, oder der Fortbestand einer Sachlage einer Beeinträchtigung der Umwelt über einen längeren Zeitraum, ohne dass die zuständigen Behörden eingreifen, für sich genommen auf ein Verwaltungsproblem hindeuten kann, das, wenn es hinreichend allgemein und dauerhaft ist, den Schluss zulassen kann, dass der betreffende Mitgliedstaat das ihm eingeräumte Ermessen überschritten hat, um das normierte Ziel zu erreichen⁽³⁴⁾. Somit kommen sowohl ein positives Handeln als auch Unterlassungen (oder ein nachsichtiges Verhalten) eines Mitgliedstaats für die Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie in Betracht.

71. Ferner hat der Gerichtshof entschieden, dass es genügt, wenn die Kommission die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr belegt, dass durch das Handeln oder Unterlassen des betreffenden Mitgliedstaats eine Verschlechterung der in Anhang I dieser Richtlinie aufgeführten Lebensräume oder eine erhebliche Störung der in Anhang II der Richtlinien aufgeführten Arten verursacht (oder nicht verhindert) worden sein könnte. Die Kommission braucht nämlich nicht festzustellen, dass zwischen dem Handeln oder Unterlassen des betreffenden Mitgliedstaats und der Verschlechterung oder Störung der betreffenden Lebensräume oder Arten ein ursächlicher Zusammenhang besteht⁽³⁵⁾.

72. Was den in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden Sachverhalt betrifft, ist erstens noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Bundesrepublik Deutschland die Feststellung der Kommission nicht bestreitet, dass dieser Mitgliedstaat auf nationaler Ebene keine rechtlich verbindlichen Erhaltungsmaßnahmen ergriffen habe, um in den betreffenden Gebieten die Verschlechterung der Lebensraumtypen 6510 und 6520 zu verhindern, sondern vielmehr einen vertraglichen Ansatz des „Naturschutzes“ vorziehe.

73. Zweitens macht die Kommission geltend, dass 596 Gebiete mit Lebensraumtyp 6510 und 89 Gebiete mit Lebensraumtyp 6520 in Deutschland von einem Flächenverlust betroffen seien, der als „Verschlechterung“ im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie anzusehen sei. Die Bundesrepublik Deutschland tritt diesen Feststellungen entgegen. Sie räumt allerdings durchaus ein, dass es in 89 Gebieten mit Lebensraumtyp 6510 (nach Berichtigung⁽³⁶⁾ und Bestätigung in der mündlichen Verhandlung 81) und in 15 Gebieten mit Lebensraumtyp 6520 (nach Berichtigung⁽³⁷⁾ 16 und nach Bestätigung in der mündlichen Verhandlung 15) in ihrem Hoheitsgebiet zu einem Flächenverlust gekommen sei (im Folgenden: eingeräumte Verluste). Darüber hinaus gesteht dieser Mitgliedstaat zu, dass einige (weitere) von der Kommission in ihrer vergleichenden Analyse angeführte Flächenverluste von ihm nicht stichhaltig gerechtfertigt oder erklärt werden könnten (im Folgenden: nicht begründete Verluste). Diese Verluste machen insgesamt 9 853,38 ha in mehr als 200 Gebieten mit Lebensraumtyp 6510 und 249,78 ha in 24 Gebieten mit Lebensraumtyp 6520 aus⁽³⁸⁾.

74. Drittens bringt die Bundesrepublik Deutschland kein überzeugendes Argument und kein hinreichend bestimmtes Beweismittel vor, um den Vortrag der Kommission zu widerlegen, dass die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr bestehe, dass ihr Versäumnis, auf der nationalen Ebene rechtlich

verbindliche Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen, möglicherweise zu den eingeräumten und zu den nicht begründeten Verlusten geführt habe.

75. Demnach kann der Gerichtshof allein unter Berücksichtigung dieser eingeräumten und nicht begründeten Verluste, und ohne dass diejenigen Flächenverluste berücksichtigt werden müssten, die nach dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland auf wissenschaftliche oder sonstige Irrtümer zurückzuführen sein sollen, meines Erachtens ohne größere Schwierigkeiten bereits zu dem Schluss gelangen, dass die Bundesrepublik Deutschland in mindestens 200 Gebieten mit Lebensraumtyp 6510 und 24 Gebieten mit Lebensraumtyp 6520 gegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verstoßen hat.

76. Nach diesen Ausführungen werde ich jetzt prüfen, ob diese Beispiele für einen „systematischen und anhaltenden“ Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen diese Bestimmung hinreichend repräsentativ (oder illustrativ) sind (zweite Voraussetzung).

2) Zweite Voraussetzung („Repräsentativität“)

77. Hinzuweisen ist darauf, dass Generalanwalt Geelhoed in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Irland(39) die Ansicht vertreten hat, dass die Feststellung, dass ein Verstoß eines Mitgliedstaats „systematisch und anhaltend“ sei, anhand einer Skalen-, einer Zeit- und einer Schweredimension zu treffen sei. Die Skalendimension (Umfang) bezieht sich auf die Anzahl der Fälle, in denen nachgewiesen ist, dass die betreffenden unionsrechtlichen Pflichten verletzt worden sind, sowie auf Hinweise darauf, dass der Verstoß weit verbreitet ist und/oder wahrscheinlich erneut auftreten wird. Die Zeitdimension (Dauer) entspricht dem Erfordernis, dass der Zuwiderhandlungssachverhalt über einen gewissen Zeitraum, in dem die Verpflichtung wirksam war, andauert haben muss. Die Schweredimension bezieht sich auf den Grad, um den die wirkliche Situation in dem betreffenden Mitgliedstaat von dem Ergebnis abweicht, das mit Hilfe der betreffenden Verpflichtung erreicht werden soll.

78. Auf diesen Prüfungsrahmen hat sich etwa auch Generalwältin Cápeta in einem Kontext gestützt, in dem die Kommission Irland vorgeworfen hatte, „systematisch und anhaltend“ gegen seine Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie verstoßen zu haben(40). Nach Ansicht von Generalwältin Cápeta sind alle drei Dimensionen für die Prüfung relevant, ob das Kriterium der „Repräsentativität“ erfüllt ist, d. h. ob die von der Kommission angeführten Einzelfälle für einen „systematischen und anhaltenden Verstoß“ repräsentativ (oder illustrativ) sind. Mit dieser Ansicht stimme ich überein.

79. Meines Erachtens sind in der Tat alle drei Dimensionen (Umfang, Dauer und Schwere) vom Gerichtshof im Rahmen dieser Beurteilung zu berücksichtigen, wenngleich sie nicht in gleichem Maße erfüllt sein müssen. Beispielsweise mögen die von der Kommission angeführten Einzelfälle besonders schwer und zahlreich sein, aber nicht sehr lange andauert haben; dies schließt indes nicht aus, dass sie für einen „systematischen und anhaltenden Verstoß“ „illustrativ“ sind. Umgekehrt mögen diese Fälle nicht zahlreich, aber von solcher Schwere und Dauer sein, dass sie nur durch einen Fehler struktureller Art verursacht worden sein können. Mit anderen Worten stellen die drei Dimensionen eher ein flexibles „Instrumentarium“ als eine unerlässliche „Checkliste“ dar.

80. Was die erste Dimension (Umfang) betrifft, räumt die Bundesrepublik Deutschland im vorliegenden Verfahren einen Flächenverlust in 96 von 2 322 Gebieten mit den Lebensraumtypen 6510 und 6520 im deutschen Hoheitsgebiet offen ein. Insgesamt räumt dieser Mitgliedstaat somit ein, dass 4,13 % aller Gebiete mit diesen Lebensraumtypen in seinem Hoheitsgebiet seit 2006 von einem Flächenverlust betroffen waren. Ich stimme damit überein, dass dieser Prozentsatz nicht sehr hoch ist. Erstens sind diese Gebiete jedoch über das deutsche Hoheitsgebiet verteilt, da sie sich in zehn verschiedenen Bundesländern(41) (für Lebensraumtyp 6510) bzw. fünf verschiedenen Bundesländern (für Lebensraumtyp 6520) befinden. Zweitens liegt der Flächenverlust bei mindestens fünf Gebieten mit Lebensraumtyp 6520 bei mehr als 25 % der 2006 erfassten Fläche. Erhebliche Verluste (im Verhältnis zur Gesamtfläche bestimmter Gebiete) sind auch in einer erheblichen Anzahl von Gebieten mit Lebensraumtyp 6510 feststellbar.

81. Drittens belaufen sich für Lebensraumtyp 6510 die von der Bundesrepublik Deutschland eingeräumten Verluste zwar nur auf 957,75 ha, doch unter Einbeziehung auch der Verluste, für die

dieser Mitgliedstaat einräumt, dass sie von ihm nicht stichhaltig gerechtfertigt oder erklärt werden können, beläuft sich das Gesamtdefizit jedoch auf 10 811,13 ha (fast 60 % des von der Kommission geltend gemachten Defizits)(42). Ebenso belaufen sich für Lebensraumtyp 6520 die von der Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich anerkannten Verluste auf nur 110,49 ha. Werden jedoch die Verluste, die von diesem Mitgliedstaat nicht stichhaltig gerechtfertigt oder erklärt werden können, in die Betrachtung einbezogen, beläuft sich das Gesamtdefizit auf 360,27 ha (etwa 20 % des von der Kommission geltend gemachten Defizits)(43).

82. Diese Zahlen reichen meines Erachtens aus, um darzutun, dass ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie in einer Vielzahl von Gebieten vorliegt, die nicht nur weit verbreitet (im Sinne ihrer geografischen Verteilung im deutschen Hoheitsgebiet), sondern auch hinreichend zahlreich sind, um den Schluss ziehen zu können, dass der Verstoß wahrscheinlich erneut auftreten wird und dass die in Deutschland verfolgte Verwaltungspraxis im Hinblick auf die Durchführung dieser Bestimmung insgesamt problematisch ist.

83. Hinzuzufügen ist, dass die Klage der Kommission in der vorliegenden Rechtssache nur zwei natürliche Lebensraumtypen betrifft (nämlich Lebensraumtyp 6510 und Lebensraumtyp 6520) und dass die von ihr vorgelegten Beweismittel nur Gebiete mit diesen natürlichen Lebensräumen betreffen. Die vorliegende Rechtssache unterscheidet sich daher von der Rechtssache, in der das kürzlich ergangene Urteil Kommission/Irland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) *ergangen ist*(44), *in dem der Gerichtshof das Vorbringen der Kommission zurückwies, weil die Beispiele nicht für alle in Rede stehenden Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung „repräsentativ“ seien. In jenem Urteil bezog sich die Klage nämlich auf 423 Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung in Irland mit einer großen Vielzahl von Lebensräumen und Arten, während die Kommission sich auf lediglich drei Beispiele für diese Lebensräume und Arten gestützt hatte (Lagunen des Küstenraumes, Flächenmoore und die Flussperlmuschel), um zu belegen, dass die von Irland in diesen Gebieten festgelegten Erhaltungsmaßnahmen generell ständig allgemein ungenügend seien.*

84. Zu den in der vorliegenden Rechtssache vorgelegten Beweismitteln ist erstens zu betonen, dass die Kommission meines Erachtens tatsächlich nicht zu belegen braucht, dass die von ihr angeführten Einzelfälle den „größten“ oder auch nur einen „erheblichen“ Teil aller Gebiete mit den Lebensraumtypen 6510 und 6520 repräsentieren. Wie ausgeführt, ist ausreichend, dass sie zahlreich genug sind, um zu belegen, dass der Verstoß weit verbreitet ist und/oder wahrscheinlich erneut auftreten wird, weil die von dem Mitgliedstaat verfolgte Verwaltungspraxis einen Fehler aufweist, dessen Wirkungen fort dauern könnten.

85. Zweitens ist die Kommission entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland nicht verpflichtet, eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen und zu untersuchen, ob die Verluste, von denen bestimmte Gebiete betroffen sind, durch Zuwächse in anderen Gebieten ausgeglichen werden. Wie bereits ausgeführt, begründet Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie insoweit eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine Verschlechterung in *jedem* als „besonderes Schutzgebiet“ anerkannten Gebiet zu verhindern. Er verpflichtet sie nicht dazu, eine allgemeine Verschlechterung dieser Gebiete bei Betrachtung in ihrer Gesamtheit zu verhindern. Wäre dies der Fall, hätte die Kommission keinen „systematischen und anhaltenden“ Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie geltend machen können. Sie hätte lediglich die Feststellung eines Verstoßes gegen diese Bestimmung in einem einzigen Fall beantragen können (nämlich in Bezug auf alle Gebiete mit den Lebensraumtypen 6510 und 6520 in ihrer Gesamtheit).

86. Was die zweite Dimension (Dauer) betrifft, ist festzustellen, dass die von der Kommission genannten Zahlen den Verlusten für den Zeitraum 2006 bis 2017 entsprechen. Demnach ist das von ihr aufgezeigte Defizit nicht vorübergehend, sondern dauert bereits über einen erheblichen Zeitraum an. Der Grünland-Report von 2014 des Bundesamts für Naturschutz bestätigt einen allgemeinen Rückgang des Erhaltungszustands von Mähwiesen in Deutschland seit 2007. In diesem Bericht heißt es: „[W]iesen ... sind in ganz Deutschland inzwischen in keinem günstigen Zustand mehr. Grund dafür sind deutliche Flächen- und Qualitätsverluste. Im Vergleich [zu] ... 2007 hat sich die Situation bei den ... Flachland-Mähwiesen und den Bergmähwiesen in Teilen messbar verschlechtert“(45).

87. Was die dritte Dimension (Schwere) betrifft, die dem Grad entspricht, um den die wirkliche Situation in dem betreffenden Mitgliedstaat von dem Ergebnis abweicht, das mit Hilfe der betreffenden Verpflichtung erreicht werden soll, ist, wie oben in Nr. 28 erläutert, noch einmal darauf hinzuweisen, dass das Ziel von Art. 6 Abs. 2 darin besteht, eine natürliche oder vom Menschen verursachte Beeinträchtigung der Lebensräume oder erhebliche Störungen von Arten, für die „besondere Schutzgebiete“ ausgewiesen wurden, zu verhindern. Dieses Ziel ist meines Erachtens ernsthaft gefährdet, wenn die Fläche der Gebiete mit diesen Lebensräumen und Arten im Laufe der Zeit abnimmt. Darüber hinaus aber erscheint meines Erachtens ein Flächenverlust angesichts seiner Unumkehrbarkeit als besonders schwere Form der „Verschlechterung“ im Sinne der genannten Vorschrift.

88. Demnach hat die Kommission meines Erachtens dargetan, dass ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie durch die Bundesrepublik Deutschland in solchem Umfang, von solcher Dauer und von solcher Schwere vorliegt, dass er als „systematisch und anhaltend“ angesehen werden kann.

2. Zweite Rüge: „Systematischer und anhaltender Verstoß“ gegen Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie

a) Vorbringen der Parteien

89. Mit der zweiten Rüge macht die Kommission geltend, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie verstoßen habe, dass sie „allgemein und strukturell“ versäumt habe, aktualisierte Daten zu den Gebieten mit den Lebensraumtypen 6510 und 6520 vorzulegen. Dieses Versäumnis betreffe 202 von 596 Gebieten mit Lebensraumtyp 6510 und 14 von 88 Gebieten mit Lebensraumtyp 6520 in zehn Bundesländern.

90. Die Kommission bringt insoweit vor, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie verpflichtet seien, in regelmäßigen Abständen aktualisierte Daten u. a. zur Fläche jedes „besonderen Schutzgebiets“ vorzulegen. Diese Verpflichtung sei in dieser Bestimmung nicht ausdrücklich genannt, ergebe sich aber aus ihrer systematischen und teleologischen Auslegung. Die Kommission müsse nämlich über zutreffende Informationen und Daten zu „besonderen Schutzgebieten“ verfügen, um die Einhaltung der Erhaltungsziele nach Art. 2 der Habitatrichtlinie zu gewährleisten. Die Bedeutung der Vorlage solcher regelmäßig aktualisierter Daten werde auch durch Art. 17 dieser Richtlinie verdeutlicht, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, alle sechs Jahre einen Bericht zu erstellen, in dem sie die durchgeführten Maßnahmen und die an jedem einzelnen Gebiet vorgenommenen Verbesserungen aufzuführen müssten.

91. Die Kommission verweist ferner darauf, dass nach dem vierten Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses von 2011 „[d]er Inhalt des Standard-Datenbogens für Natura 2000 ... in regelmäßigen Abständen anhand der besten verfügbaren Informationen zu jedem Gebiet des Netzes aktualisiert werden [sollte], damit die Kommission ihre koordinierende Funktion wahrnehmen ... kann“.

92. Die Bundesrepublik Deutschland tritt diesem Vorbringen entgegen. Nach Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie müssten Daten zu den betreffenden Gebieten nur einmalig übermittelt werden (nämlich wenn die Liste der „besonderen Schutzgebiete“ von der Kommission erstellt werde). Die Schlüsselbestimmung für spätere Mitteilungen, die zwischen diesem Organ und den Mitgliedstaaten erfolgen müssten, sei Art. 17 der Habitatrichtlinie und nicht Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie.

93. Dass, so dieser Mitgliedstaat weiter, im Durchführungsbeschluss von 2011 von der Bedeutung „regelmäßiger“ Aktualisierungen die Rede sei, ohne dass näher bestimmt werde, wann diese Aktualisierungen erfolgen müssten, bestätige, dass die Habitatrichtlinie insoweit keine konkrete Verpflichtung enthalte. Außerdem sei zur Bestimmung dessen, welche Gebiete von einer Verschlechterung betroffen seien, eine regelmäßige Aktualisierung der in den SDB enthaltenen Daten nicht erforderlich. Jedenfalls aber würden die von der Bundesrepublik Deutschland übermittelten SDB systematisch aktualisiert. Die Kommission habe die von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten SDB 2021 jedoch zurückgewiesen.

b) Würdigung

94. Im Hinblick auf die zweite Rüge liegt der Hauptstreitpunkt zwischen der Kommission und der Bundesrepublik Deutschland darin, ob Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Aktualisierung der Daten zu „besonderen Schutzgebieten“ im Sinne dieser Richtlinie beinhaltet. Die Kommission räumt insoweit ein, dass eine solche Verpflichtung in dieser Bestimmung nicht ausdrücklich enthalten sei.

95. Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie sieht in der Tat in eindeutigen Wortlaut vor, dass die Liste der betreffenden Gebiete der Kommission „[b]innen drei Jahren nach der Bekanntgabe dieser Richtlinie ... gleichzeitig mit den Informationen über die einzelnen Gebiete“ zuzuleiten ist⁽⁴⁶⁾. Meines Erachtens ist diese Bestimmung dahin zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten danach ausdrücklich lediglich dazu verpflichtet sind, Informationen über die betreffenden Gebiete zu einem konkreten Zeitpunkt mitzuteilen, nämlich bevor diese Gebiete förmlich und nach dem für ihre Ausweisung als solche geltenden Verfahren als „besondere Schutzgebiete“ anerkannt werden. Meines Erachtens ist Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie nichts dafür zu entnehmen, dass eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten bestünde, die Daten zu „besonderen Schutzgebieten“ regelmäßig zu aktualisieren, sobald diese Gebiete förmlich bestimmt worden sind. Mit dieser Bestimmung soll meines Erachtens nämlich lediglich das Verfahren festgelegt werden, nach dem die Kommission und die Mitgliedstaaten für die ordnungsgemäße Ausweisung „besonderer Schutzgebiete“ vorgehen müssen.

96. Hinzuweisen ist ferner darauf, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 17 der Habitatrichtlinie „alle sechs Jahre“ einen Bericht über die Durchführung der im Rahmen dieser Richtlinie durchgeführten Maßnahmen zu erstellen haben. Dieser Bestimmung ist meines Erachtens ebenfalls kein Hinweis darauf zu entnehmen, dass Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten jedes Jahr aktualisierte Daten zu „besonderen Schutzgebieten“ vorzulegen hätten.

97. Ich stimme mit der Kommission darin überein, dass sie nach Art. 9 der Habitatrichtlinie verpflichtet ist, „in regelmäßigen Zeitabständen den Beitrag von Natura 2000 zur Verwirklichung der in den Artikeln 2 und 3 [dieser Richtlinie] genannten Ziele [zu beurteilen]“. Auf der Grundlage dieser Bestimmung hat die Kommission den Durchführungsbeschluss von 2011 erlassen, dessen vierter Erwägungsgrund vorsieht, dass „[d]er Inhalt des Standard-Datenbogens für Natura 2000 ... in regelmäßigen Abständen anhand der besten verfügbaren Informationen zu jedem Gebiet des Netzes aktualisiert werden [sollte], damit die Kommission ihre koordinierende Funktion wahrnehmen und gemäß Artikel 9 [der Habitatrichtlinie] in regelmäßigen Zeitabständen den Beitrag von Natura 2000 zur Verwirklichung der in den Artikeln 2 und 3 der Richtlinie genannten Ziele beurteilen kann“.

98. Selbst wenn jedoch angenommen würde, dass eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur regelmäßigen Aktualisierung der Daten für jedes zu einem „besonderen Schutzgebiet“ erklärte Gebiet in Art. 9 der Habitatrichtlinie hineingelesen werden könnte, ändert dies meines Erachtens nichts daran, dass sich eine solche Verpflichtung gleichwohl nicht aus Art. 4 Abs. 1 dieses Rechtsakts ergäbe.

99. Demnach hat die Kommission meines Erachtens einen Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen diese Bestimmung nicht rechtlich hinreichend dargetan. Die zweite Rüge ist daher zurückzuweisen.

VI. Ergebnis

100. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

- festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland allgemein und strukturell gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen in der durch die Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013 geänderten Fassung verstoßen hat;
 - die Klage im Übrigen abzuweisen;
 - der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik Deutschland jeweils ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.
-

2 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7) in der durch die Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013 (ABl. 2013, L 158, S. 193) geänderten Fassung.

3 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 (ABl. 2010, L 20, S. 7) in der durch die Verordnung (EU) 2019/1010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 zur Angleichung der Berichterstattungspflichten im Bereich der Rechtsvorschriften mit Bezug zur Umwelt und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 166/2006 und (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/49/EG, 2004/35/EG, 2007/2/EG, 2009/147/EG und 2010/63/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 338/97 und (EG) Nr. 2173/2005 des Rates und der Richtlinie 86/278/EWG des Rates (ABl. 2019, L 170, S. 115) geänderten Fassung.

4 Die Kommission kann nach Art. 258 AEUV nämlich stets ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, wenn ein Mitgliedstaat nach ihrer Auffassung gegen eine Unionsverpflichtung verstoßen hat, ohne dass sie nach Art oder Bedeutung des Verstoßes unterscheiden müsste (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Februar 2001, Kommission/Frankreich, C-333/99, EU:C:2001:73, Rn. 33).

5 Vgl. als Beispiele für „anhaltende und systematische“ Verstöße gegen die Bestimmungen der Habitatrichtlinie Urteile vom 29. Juni 2023, Kommission/Irland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-444/21, EU:C:2023:524), und vom 21. September 2023, Kommission/Deutschland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-116/22, EU:C:2023:687).

6 Bekanntgegeben unter K(2011) 4892 (ABl. 2011, L 198, S. 39).

7 Vgl. Erwägungsgründe dieser Richtlinie. Vgl. auch Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie.

8 Das Verfahren für die Ausweisung von Gebieten als „besondere Schutzgebiete“ nach Art. 4 dieser Richtlinie umfasst verschiedene Phasen. Nach Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie legt jeder Mitgliedstaat eine Liste von Gebieten vor, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen und einheimischen Arten aufgeführt sind, und leitet diese Liste der Kommission zu. Anschließend legt die Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Listen eine Liste der Gebiete fest, die als „Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“ ausgewählt wurden. Ist ein Gebiet als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnet worden, muss der betreffende Mitgliedstaat es so schnell wie möglich – spätestens aber binnen sechs Jahren – als „besonderes Schutzgebiet“ ausweisen.

9 Vgl. Urteil vom 29. Juni 2023, Kommission/Irland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-444/21, EU:C:2023:524, Rn. 44). Vgl. auch die Definition der „besonderen Schutzgebiete“ in Art. 1 Buchst. 1 der Habitatrichtlinie.

10 Vgl. Anhang I der Habitatrichtlinie.

11 Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt (ENV B.3), „Interpretation Manual of European Union Habitats – EUR 28 [Interpretationshandbuch der Lebensräume der Europäischen Union – EUR 28]“ (April 2013), S. 80 bis 81 (abrufbar unter folgender Adresse: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/37d9e6d9-b7de-42ce-b789-622e9741b68f/details>).

-
- [12](#) Vgl. Urteil vom 29. Juni 2023, Kommission/Irland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-444/21, EU:C:2023:524, Rn. 147 bis 149 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Urteil vom 13. Dezember 2007, Kommission/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, Rn. 204).
-
- [13](#) Vgl. Urteil vom 14. Januar 2016, Grüne Liga Sachsen u. a. (C-399/14, EU:C:2016:10, Rn. 36 und 40).
-
- [14](#) Vgl. Urteil vom 24. Juni 2021, Kommission/Spanien (Verschlechterung des Naturraums Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, Rn. 152 bis 154).
-
- [15](#) Hamer, J., „General and persistent breach of EC Environmental Law“, *European Law Reporter* (2005), Nrn. 7 bis 8, S. 324 bis 327. Vgl. mit einer allgemeinen Erörterung von „systematischen und anhaltenden Verstößen“ auch Prete, L., „The systemic criterion in the use of infringement proceedings“, *German Law Journal* (2023), Bd. 24, S. 1011 bis 1022. Wie der Verfasser erläutert, habe die Kommission, bevor es die Möglichkeit gegeben habe, ein Verfahren wegen „systematischer und anhaltender Verstöße“ einzuleiten, wegen jedes gegen das Unionsrecht verstoßenden Sachverhalts ein Verfahren einleiten müssen, was sehr zeitaufwändig und wenig effektiv gewesen sei.
-
- [16](#) Vgl. auch Prete, L., angeführt in der vorstehenden Fußnote.
-
- [17](#) Vgl. Urteil vom 5. September 2019, Kommission/Italien (Bakterium *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, Rn. 75). Vgl. ebenfalls mit dieser Ansicht Prete, L., „The systemic criterion in the use of infringement proceedings“, *German Law Journal*, 2023, Bd. 24, S. 1011 bis 1022.
-
- [18](#) Vgl. Urteil vom 26. April 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).
-
- [19](#) Vgl. z. B. Urteile vom 5. September 2019, Kommission/Italien (Bakterium *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, Rn. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung) (Hervorhebung nur hier). Für Beispiele aus jüngerer Zeit, in denen die Kommission beiderlei beantragte, vgl. Urteile vom 29. Juni 2023, Kommission/Irland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-444/21, EU:C:2023:524), und vom 21. September 2023, Kommission/Deutschland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-116/22, EU:C:2023:687).
-
- [20](#) Vgl. Urteil vom 21. März 2019, Kommission/Polen (C-127/17, EU:C:2019:236, Rn. 119).
-
- [21](#) Vgl. Urteil vom 29. Juni 2023, Kommission/Irland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-444/21, EU:C:2023:524, Rn. 141 und die dort angeführte Rechtsprechung).
-
- [22](#) Vgl. Urteil vom 26. April 2005, Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, Rn. 37).
-
- [23](#) Ebd.
-
- [24](#) Urteil vom 26. April 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).
-
- [25](#) Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. 1975, L 194, S. 39) in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. 1991, L 78, S. 32).

[26](#) Vgl. Urteil vom 26. April 2005, Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, Rn. 39).

[27](#) Zugleich erkannte der Gerichtshof ausdrücklich an, dass sich der Gegenstand einer Klage wegen einer mutmaßlich anhaltenden Vertragsverletzung auch auf Tatsachen erstrecken kann, die nach der mit Gründen versehenen Stellungnahme eingetreten sind, aber von derselben Art sind wie die darin erwähnten und demselben Verhalten zuzurechnen sind (vgl. Urteil vom 5. September 2019, Kommission/Italien [Bacterium Xylella fastidiosa], C-443/18, EU:C:2019:676, Rn. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[28](#) Insoweit ist zu ergänzen, dass die Kommission im Vorverfahren über keine eigenen Ermittlungsbefugnisse verfügt, sondern im Rahmen der Prüfung, ob die nationalen Bestimmungen, mit denen die wirksame Durchführung einer Richtlinie sichergestellt werden soll, in der Praxis korrekt angewandt werden, weitgehend auf die Angaben etwaiger Beschwerdeführer und des betroffenen Mitgliedstaats angewiesen ist (vgl. Urteil vom 29. Juni 2023, Kommission/Irland [Schutz der besonderen Schutzgebiete], C-444/21, EU:C:2023:524, Rn. 142 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[29](#) Vgl. entsprechend die Rechtsprechung, wonach eine Vertragsverletzungsklage durch die überlange Dauer des Vorverfahrens in Fällen unzulässig werden kann, in denen das Verhalten der Kommission die Widerlegung ihrer Argumente erschwert und damit die Verteidigungsrechte des betreffenden Mitgliedstaats verletzt hat (vgl. Urteile vom 12. Mai 2005, Kommission/Belgien, C-287/03, EU:C:2005:282, Rn. 14 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 8. Dezember 2005, Kommission/Luxemburg, C-33/04, EU:C:2005:750, Rn. 76).

[30](#) Vgl. Urteil vom 29. Juni 2023, Kommission/Irland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-444/21, EU:C:2023:524, Rn. 170 und 173).

[31](#) Ebd., Rn. 167.

[32](#) Vgl. ihre Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Irland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-444/21, EU:C:2023:90, Nr. 50).

[33](#) Vgl. entsprechend Urteil vom 26. April 2005, Kommission/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, Rn. 168 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[34](#) Ebd., Rn. 133. Vgl. auch Urteil vom 5. September 2019, Kommission/Italien (Bacterium Xylella fastidiosa) (C-443/18, EU:C:2019:676, Rn. 79).

[35](#) Vgl. Urteil vom 24. Juni 2021, Kommission/Spanien (Verschlechterung des Naturraums Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, Rn. 155 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[36](#) Vgl. von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegte Anlage B.4, Spalten J-1 und J-11.

[37](#) Ebd.

[38](#) Vgl. von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegte Anlage B.4, Spalten J-3 und J-31.

[39](#) C-494/01, EU:C:2004:546, Nrn. 43 bis 48.

[40](#) Vgl. ihre Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Irland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-444/21, EU:C:2023:90, Nr. 106).

[41](#) Bei diesen zehn Bundesländern handelt es sich um Brandenburg, Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen (vgl. die von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegte Tabelle in Anlage B.4, Spalte C).

[42](#) Vgl. von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegte Tabelle in Anlage B.4, Spalten I-1, J-11 und J-31.

[43](#) Ebd.

[44](#) Vgl. Urteil vom 29. Juni 2023, Kommission/Irland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-444/21, EU:C:2023:524, Rn. 168 bis 175). Vgl. hierzu auch Urteil vom 21. September 2023, Kommission/Deutschland (Schutz der besonderen Schutzgebiete) (C-116/22, EU:C:2023:687, Rn. 122 bis 125).

[45](#) Vgl. Grünland-Report von 2014 des Bundesamts für Naturschutz, von der Kommission vorgelegt als Anlage A.2, S. 13.

[46](#) Hervorhebung nur hier.