Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
TAMARY ĆAPETY
przedstawiona w dniu 20 kwietnia 2023 r. [1]

Sprawa C-116/22

Komisja Europejska
przeciwko

Republice Federalnej Niemiec

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Artykuł 4 ust. 4 – Specjalne obszary ochrony – Obowiązek wyznaczenia celów ochrony

I. Wprowadzenie

1. „Lata 2020–2030 będą decydujące dla naszej przyszłości na Ziemi. Przyszłość jest w naszych rękach” [2].

2. Unia Europejska uczestniczy w kształtowaniu przyszłości częściowo poprzez dyrektywę siedliskową [3].

3. Niniejsza sprawa stanowi jedną z szeregu spraw, w ramach których Komisja Europejska egzekwuje ten akt prawny. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Republice Federalnej Niemiec na podstawie art. 258 TFUE w związku z niedopełnieniem przez to państwo członkowskie obowiązków ciążących na nim na mocy art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

4. Jest to bowiem czwarta skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesiona do Trybunału po wyrokach: z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Portugalia (Wyznaczenie i ochrona specjalnych obszarów ochrony) [4], i z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja [5], a także po sprawie C-444/21, Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych

1 Język oryginału: angielski.

2 *Świat na granicy: Nasza planeta oczami naukowców*, reżyseria J. Clay, narracja: D. Attenborough i J. Rockström, dialogi polskie A. Skrok, napisy P. Stępień, Netflix Original Documentary, 2021.

3 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), zmieniona ostatnio dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwana dalej „dyrektywą siedliskową”).

4 C-290/18, niepublikowany, EU:C:2019:669.

5 C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047.

obszarów ochrony), w toku, w której przedstawiłam w ostatnim czasie swoją opinię [6]. Ponadto przed Trybunałem rozpoznawana jest podobna skarga [7], a kilka innych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest w toku [8].

5. W pierwszej kolejności, po zwięzłym opisaniu przebiegu tych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego prowadzonym przeciwko Niemcom (II), omówię pokrótce dyrektywę siedliskową, a także jej art. 4 ust. 4 oraz art. 6 ust. 1 (III). Następnie przeanalizuję – zgodnie z wnioskiem Trybunału – zarzut drugi skargi Komisji wniesionej w niniejszej sprawie, dotyczący naruszenia art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do wymogów w zakresie celów ochrony [założeń ochrony] (IV).

II. Przebieg sprawy: postępowanie poprzedzające wniesienie skargi do Trybunału i postępowanie przed Trybunałem

6. Niniejsza sprawa dotyczy wywiązywania się przez Niemcy z obowiązków ciążących na tym państwie na mocy art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w regionach biogeograficznych: alpejskim, atlantyckim i kontynentalnym [9].

7. Komisja w drodze decyzji z 2003 r. i 2004 r. w odniesieniu do każdego z tych regionów przyjęła wykaz terenów [obszarów] mających znaczenie dla Wspólnoty w obrębie Niemiec [10]. Komisja aktualizowała następnie te wykazy, w szczególności mocą decyzji z 2007 r. i 2008 r. [11]. Niniejsza sprawa dotyczy łącznie 4606 terenów wyszczególnionych w tych decyzjach Komisji.

8. Komisja w dniu 27 lutego 2015 r., w następstwie zapytań sformułowanych w ramach unijnej procedury pilotażowej, wysłała Niemcom wezwanie do usunięcia uchybienia zgodnie z art. 258 TFUE, w którym wyraziła pogląd, że nie wyznaczyły one szeregu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty jako specjalnych obszarów ochrony (zwanych dalej „SOO") i nie ustanowiły koniecznych środków ochronnych, przez co naruszyły zobowiązania ciążące na nich na mocy art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

6 EU:C:2023:90.

7 Zobacz sprawa C-85/22, Komisja/Bułgaria, w toku.

8 W swojej w skardze Komisja wskazała, że tego samego rodzaju postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego są prowadzone w stosunku do Belgii, Hiszpanii, Włoch, Cypru, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii i Słowacji.

9 Wspomniane regiony stanowią część sieci Natura 2000. Zobacz pkt 21–23 niniejszej opinii.

10 Decyzja Komisji 2004/69/WE z dnia 22 grudnia 2003 r. przyjmująca, na mocy [dyrektywy siedliskowej], wykaz obszarów w alpejskim regionie biogeograficznym mających znaczenie dla Wspólnoty (Dz.U. 2004, L 14, s. 21); decyzja Komisji 2004/813/WE z dnia 7 grudnia 2004 r. przyjmująca, na mocy [dyrektywy siedliskowej], wykaz terenów atlantyckiego regionu biogeograficznego mających znaczenie dla Wspólnoty (Dz.U. 2004, L 387, s. 1); decyzja Komisji 2004/798/WE z dnia 7 grudnia 2004 r. przyjmująca na mocy [dyrektywy siedliskowej] wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz.U. 2004, L 382, s. 1). Termin sześciu lat przewidziany na wyznaczenie terenów [obszarów] jako specjalnych terenów [obszarów] ochrony zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wygasł dnia 22 grudnia 2009 r. w przypadku alpejskiego regionu biogeograficznego i dnia 7 grudnia 2010 r. w przypadku atlantyckiego regionu biogeograficznego oraz kontynentalnego regionu biogeograficznego.

11 Decyzja Komisji 2008/218/WE z dnia 25 stycznia 2008 r. przyjmująca na mocy [dyrektywy siedliskowej] pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na alpejski region biogeograficzny (Dz.U. 2008, L 77, s. 106); decyzja Komisji 2008/23/WE z dnia 12 listopada 2007 r. przyjmująca, na mocy [dyrektywy siedliskowej], pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na atlantycki region biogeograficzny (Dz.U. 2008, L 12, s. 1); decyzja Komisji 2008/25/WE z dnia 13 listopada 2007 r. przyjmująca, na mocy [dyrektywy siedliskowej], pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz.U. 2008, L 12, s. 383). Termin sześciu lat przewidziany w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej na wyznaczenie dodatkowych terenów upłynął dnia 25 stycznia 2014 r. w przypadku alpejskiego regionu biogeograficznego, dnia 12 listopada 2013 r. w przypadku atlantyckiego regionu biogeograficznego i dnia 13 listopada 2013 r. w przypadku kontynentalnego regionu biogeograficznego. Jeżeli zatem brać pod uwagę pierwszą z wymienionych decyzji, termin sześciu lat przewidziany w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej na wyznaczenie dodatkowych terenów wygasał nie później niż dnia 25 stycznia 2014 r.

9. Dnia 24 czerwca 2015 r. Niemcy udzieliły odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia, w której wskazały na postęp poczyniony w wyznaczaniu SOO i przyjmowaniu środków ochronnych. Następnie w dniach 14 stycznia 2016 r., 7 kwietnia 2016 r., 25 lipca 2016 r., 23 grudnia 2016 r., 27 lipca 2017 r., 22 grudnia 2017 r. i 3 sierpnia 2018 r. Niemcy przesłały Komisji siedem zaktualizowanych informacji dotyczących wyznaczenia SOO i przyjęcia środków ochronnych.

10. Co istotne dla niniejszej opinii, w dniu 26 stycznia 2019 r. Komisja wystosowała do Niemiec dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym utrzymywała, że wspomniane państwo członkowskie naruszyło obowiązki ciążące na nim na mocy art. 4 ust. 4 i art. 6 dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie ustanowiło – w sposób ogólny i trwały – celów ochrony [założeń ochrony] i środków ochronnych, które byłyby wystarczająco szczegółowe i konkretne w stosunku do danych terenów.

11. W dniach 26 kwietnia 2019 r. oraz 11 czerwca 2019 r. Niemcy udzieliły odpowiedzi na dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, w których wskazały na postęp poczyniony w wyznaczaniu SOO i przyjmowaniu środków ochronnych. Zakwestionowały one opinię Komisji co do zobowiązań wynikających z dyrektywy siedliskowej w zakresie celów ochrony [założeń ochrony] i środków ochronnych.

12. Dnia 13 lutego 2020 r. Komisja skierowała do Niemiec uzasadnioną opinię, w której stwierdziła dalsze istnienie zarzucanych naruszeń art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1. Na wniosek wspomnianego państwa członkowskiego Komisja pismem z dnia 12 marca 2020 r. wydłużyła termin na udzielenie odpowiedzi na uzasadnioną opinię do dnia 13 czerwca 2020 r.

13. Dnia 12 czerwca 2020 r. Niemcy udzieliły odpowiedzi na uzasadnioną opinię. W szczególności przedstawiły postęp w drodze do zakończenia procesu wyznaczania SOO i przyjmowania środków ochronnych. Podtrzymały twierdzenie o niesłuszności opinii Komisji co do wymogów wynikających z dyrektywy siedliskowej w zakresie celów ochrony [założeń ochrony] i środków ochronnych.

14. Skargą wniesioną dnia 18 lutego 2022 r. Komisja wszczęła niniejsze postępowanie przed Trybunałem na podstawie art. 258 TFUE, twierdząc, że do dnia 13 czerwca 2020 r. Niemcy nadal nie wywiązały się ze zobowiązań ciążących na nich na mocy art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

15. W zarzucie pierwszym Komisja zwraca się do Trybunału, by stwierdził, że Niemcy naruszyły art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie wyznaczyły szeregu terenów jako specjalnych obszarów ochrony (mowa o 88 z 4606 terenów mających znaczenie dla Wspólnoty).

16. W zarzucie drugim Komisja zwraca się do Trybunału, by stwierdził, że Niemcy naruszyły art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, ponieważ – po pierwsze – nie wyznaczyły celów ochrony [założeń ochrony] ochrony w odniesieniu do 88 z 4606 terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, a – po drugie – przy ustalaniu celów ochrony [założeń ochrony] w sposób ogólny i trwały ustalają w wyznaczonych SOO niewystarczająco konkretne cele [założenia] ochrony.

17. W zarzucie trzecim Komisja zwraca się do Trybunału, by stwierdził, że Niemcy naruszyły art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, ponieważ – po pierwsze – nie wyznaczyły środków ochronnych w odniesieniu do 737 z 4606 terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, a – poza tym – przy określaniu środków ochrony [ochronnych] w sposób ogólny i trwały stosują w wyznaczonych SOO praktykę, która nie spełnia prawnych wymogów tego przepisu.

18. W odpowiedzi na skargę, przedłożonej w dniu 23 maja 2022 r., Niemcy zwróciły się o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej.

19. Komisja i Niemcy złożyły również replikę i duplikę odpowiednio w dniach 4 lipca 2022 r. i 16 sierpnia 2022 r.

20. Zgodnie z art. 76 ust. 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem nie przeprowadzono rozprawy.

III. Dyrektywa siedliskowa oraz art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 tej dyrektywy

A. Sieć Natura 2000 oraz trzy regiony biogeograficzne, których dotyczy sprawa

21. Dla przypomnienia[12]: SOO ustanowione na podstawie dyrektywy siedliskowej[13] wraz z obszarami specjalnej ochrony (zwanymi dalej „OSO") ustanowionymi na mocy dyrektywy ptasiej[14] tworzą sieć Natura 2000[15], a więc spójną europejską sieć ekologiczną, której celem jest długoterminowe przetrwanie najbardziej wartościowych i zagrożonych siedlisk i gatunków Unii.

22. Regiony alpejski, atlantycki i kontynentalny, których dotyczy niniejsza sprawa, stanowią część sieci Natura 2000, która podzielona jest na pięć morskich i dziewięć lądowych regionów biogeograficznych[16].

23. Alpejski region biogeograficzny, nazywany „dachem Europy", obejmuje pięć najdłuższych i najwyższych łańcuchów górskich i charakteryzuje się bardzo bogatą różnorodnością biologiczną, o czym świadczy fakt, że występują w nim prawie dwie trzecie roślin kontynentu europejskiego[17]. Atlantycki region biogeograficzny, znany jako „zachodnie obrzeże Europy", obejmuje dwa z najbardziej wydajnych mórz i oceanów świata (Morze Północne oraz Ocean Atlantycki) i ponad połowę linii brzegowej Unii, również obfitującą w siedliska i gatunki[18].

[12] Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-444/21, EU:C:2023:90, pkt 25–28).

[13] Zobacz art. 3 ust. 1 oraz motywy szósty i siódmy dyrektywy siedliskowej.

[14] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), którą uchylono dyrektywę Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1) (zwana dalej „dyrektywą ptasią").

[15] Ciekawostką jest fakt, że w toku prac legislacyjnych Parlament przedstawił poprawkę, w której proponowano nazwę „Natura Semper", jednak została ona odrzucona. Zobacz w tym względzie opinia Parlamentu w pierwszym czytaniu wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie ochrony siedlisk naturalnych i półnaturalnych oraz dzikiej fauny i flory, poprawka nr 13 (Dz.U. 1990, C 324, s. 26).

[16] Zobacz przykładowo sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, „Stan przyrody w Unii Europejskiej. Sprawozdanie na temat stanu gatunków i typów siedlisk chronionych na podstawie dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej oraz tendencji w tym zakresie w latach 2013–2018", COM(2020) 635 final, Bruksela, 15 października 2020 r., s. 1.

[17] Zobacz przykładowo Komisja, *Natura 2000 in the Alpine Region*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005; Europejska Agencja Środowiska, *Biogeographical regions in Europe: The Alpine region – mountains of Europe*, 2008, dostęp: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

[18] Zobacz przykładowo Komisja, *Natura 2000 in the Atlantic Region*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009.

Kontynentalny region biogeograficzny, nazywany również „sercem Europy", obejmuje ponad jedną czwartą Unii i charakteryzuje się wysokim stopniem różnorodności biologicznej, a znany jest w szczególności ze względu na występowanie w nim wielu rzadkich gatunków zwierząt i roślin [19].

B. Zmieniony system dyrektywy siedliskowej

24. Jak wyjaśniłam szczegółowo w opinii wydanej w sprawie Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) [20], państwa członkowskie biorą udział w tworzeniu sieci Natura 2000 zgodnie z występowaniem na ich terytoriach odpowiednich typów siedlisk przyrodniczych i gatunków wymienionych w załącznikach do dyrektywy siedliskowej, które wyznaczą jako SOO.

25. Krótko mówiąc, w dyrektywie siedliskowej przewiduje się, że SOO są ustanawiane etapami: zaczyna się od informacji od państw członkowskich, na podstawie której Komisja ustanawia wiążącym aktem wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. Następnie państwa członkowskie mają sześć lat, by oficjalnie wyznaczyć takie tereny mające znaczenie dla Wspólnoty jako SOO i ustanowić konieczne środki ochronne.

26. W art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej przewidziano wymóg wyznaczenia SOO przez państwa członkowskie. Przepis stanowi:

„Po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty zgodnie z procedurą określoną w ust. 2 zainteresowane państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny".

27. Jednocześnie przy wyznaczeniu SOO państwo członkowskie musi również wprowadzić konieczne środki ochronne. Przewiduje to art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, który stanowi:

„Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach".

28. Chociaż w dyrektywie siedliskowej określono obowiązki państw członkowskich w dwóch odrębnych przepisach, wyznaczenie SOO i ustanowienie koniecznych środków ochronnych stanowi niepodzielną całość w świetle dążenia do osiągnięcia celów sieci Natura 2000. Dla przypomnienia: celem dyrektywy siedliskowej jest osiągnięcie rzeczywistych rezultatów w wyznaczonych częściach przyrody [21].

[19] Zobacz przykładowo Komisja, *Natura 2000 in the Continental Region*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

[20] Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-444/21, EU:C:2023:90, pkt 29–53).

[21] Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-444/21, EU:C:2023:90, pkt 9).

29. W odniesieniu do terenów na terytorium Niemiec, które mają znaczenie w niniejszej sprawie, termin wyznaczony na wywiązanie się ze zobowiązań wynikających zarówno z art. 4 ust. 4, jak i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej upłynął najpóźniej w 2014 r. (zob. przypis 11 do niniejszej opinii).

30. Ani w art. 4 ust. 4, ani w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie ma wprost wzmianki o ustalaniu celów ochrony [założeń ochrony]. Wymóg określenia celów ochrony [założeń ochrony] został jednak uznany przez Trybunał za obowiązkowy i konieczny krok, który musi zaistnieć między wyznaczeniem SOO zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej a wdrożeniem środków ochronnych wymaganych w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy [22].

31. W rzeczywistości cele ochrony [założenia ochrony], z myślą o których dany teren został wybrany do ochrony jako SOO, istnieją, przynajmniej w pewnym stopniu, jeszcze przed jego formalnym wyznaczeniem. Wydaje się, że przyznano to w orzecznictwie dotyczącym art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej [23]. Przywołany przepis, będący jedynym przepisem, w którym pojawia się wprost wzmianka o celach ochrony [założeniach ochrony] [24], służy zapewnieniu możliwości osiągnięcia celów [założeń] przyszłego SOO od chwili umieszczenia go w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty poprzez wymóg uzyskania uprzedniej zgody na każde przedsięwzięcie, które może zagrozić tym celom [założeniom]. Jak zauważyła rzecznik generalna J. Kokott, „[c]hociaż w momencie włączenia do wspólnotowego wykazu niektóre cele ochrony nie zostają jeszcze wyraźnie określone, wynikają one jednak z określenia przez państwo członkowskie, przy składaniu propozycji co do danego terenu, wszystkich siedlisk i gatunków, ze względu na które teren ten jest chroniony […]” [25].

32. Zważywszy, że cele ochrony [założenia ochrony] odzwierciedlają powody, dla których dany teren ma być w pierwszej kolejności wyznaczony jako SOO, w orzecznictwie Trybunału logicznie wymagano jedynie, by takie cele ochrony [założenia ochrony] były sformułowane w chwili formalnego wyznaczenia SOO. Wyrażenie założeń ochrony stanowi zatem część formalnego wyznaczenia SOO. Założenia cele [założenia ochrony] muszą być odpowiednio ustalone w tym samym sześcioletnim terminie określonym w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej [26].

33. W świetle powyższych uwag przejdę teraz do zarzutu drugiego podniesionego przez Komisję w niniejszej sprawie.

IV. Zarzut drugi, dotyczący naruszenia art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej

34. W zarzucie drugim Komisja zarzuca Niemcom naruszenie art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej przez to, że nie wyznaczyły one celów ochrony dla pewnej liczby spośród 4606 terenów, których dotyczy sprawa.

35. Komisja podnosi zasadniczo dwa rodzaje zarzutów. Po pierwsze, w przypadku niektórych terenów (88 z 4606 terenów) celów ochrony nie wyznaczono wcale. Po drugie, w przypadku wielu terenów cele ochrony nie zostały ujęte ilościowo i nie są wymierne; nie wprowadzono rozróżnienia

[22] Zobacz wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047, pkt 52).

[23] Zobacz wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 54).

[24] O celach w zakresie ochrony / celach w dziedzinie ochrony [założeniach ochrony] mowa jest również w motywach 8 i 10 dyrektywy siedliskowej.

[25] Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie CFE i Terre wallonne (C-43/18 i C-321/18, EU:C:2019:56, pkt 76).

[26] Zobacz wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047, pkt 53).

między zachowaniem i odtworzeniem chronionych interesów występujących na danym terenie, a ponadto nie są one wiążące w stosunku do osób trzecich. Komisja twierdzi ponadto, że drugi rodzaj naruszenia ma charakter ogólny i trwały.

36. W dalszej części opinii odniosę się oddzielnie do każdego z tych twierdzeń.

A. Twierdzenie, że Niemcy nie ustanowiły celów ochrony dla niektórych terenów

37. Komisja utrzymuje, że – jak wynika z informacji przekazanych przez Niemcy w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi – istnieje 88 terenów, dla których nie ustanowiono żadnych celów ochrony. Komisja powołuje się na orzecznictwo Trybunału, z którego wynika wymóg określenia celów ochrony dla każdego SOO.

38. W odpowiedzi na ten zarzut Niemcy zapewniają, że w okresie między datą przekazania uzasadnionej opinii a dniem 31 marca 2022 r. wyznaczyły dla tych terenów konkretne cele ochrony, pomijając przy tym kilka terenów, które mają zostać usunięte z wykazu terenów w ramach kolejnej aktualizacji.

39. Jak wspomniano powyżej (zob. pkt 30 i 32 niniejszej opinii), określenie celów ochrony jest obowiązkowe na podstawie art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Państwa członkowskie muszą określić je dla wyznaczonych terenów w terminie sześciu lat.

40. Jak wspomniała Komisja, Niemcy nie kwestionują twierdzenia, że nie wyznaczyły celów ochrony przynajmniej dla niektórych z rozpatrywanych terenów przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a więc do dnia 13 czerwca 2020 r. (zob. pkt 12 niniejszej opinii) [27].

41. W takich okolicznościach jestem zdania, że należy przyjąć twierdzenie Komisji, iż w odniesieniu do szeregu terenów nie wyznaczono celów ochrony.

B. Twierdzenie, że cele ochrony wyznaczone przez Niemcy nie są wystarczająco konkretne i że państwo członkowskie dopuściło się ogólnego i trwałego naruszenia

42. Komisja zarzuca, że – jak wynika z informacji przedstawionych przez Niemcy w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi – w sposób ogólny i trwały uchybiły one zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, ponieważ systematycznie wyznaczały cele ochrony, które nie spełniają prawnych wymogów tego przepisu. Po pierwsze, cele nie są ujęte ilościowo i wymierne. Po drugie, nie wprowadzono rozróżnienia między zachowaniem a odtworzeniem chronionych interesów występujących na danym terenie. Po trzecie, cele nie są wiążące w stosunku do osób trzecich.

43. Ponadto Komisja twierdzi nie tylko, że pewne cele ochrony nie są wystarczająco konkretne, ale również, że wskazują na praktykę skutkującą ogólnym i trwałym uchybieniem po stronie Niemiec.

[27] Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia należy oceniać według stanu faktycznego występującego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał. Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 11 listopada 2001 r., Komisja/Niemcy (C-71/99, EU:C:2001:433, pkt 29); z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047, pkt 56).

44. Niemcy twierdzą, że nie dopuściły się ogólnego i trwałego uchybienia art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Bezsporne jest, że państwa członkowskie są zobowiązane do ustalenia konkretnych celów ochrony. Niemcy kwestionują jednak twierdzenie, że z dyrektywy siedliskowej wynika wymóg, by cele ochrony były zawsze wymierne i że konieczne jest rozróżnienie między zachowaniem i odtworzeniem chronionych interesów. Wreszcie, Niemcy twierdzą, że cele ochrony ustalone w ich ramach prawnych są wiążące. Niemcy uważają, że poglądu Komisji nie sposób uzasadnić przepisami dyrektywy siedliskowej ani orzecznictwem Trybunału, a wręcz należy uznać go za sprzeczny z celami tej dyrektywy.

45. Spór między stronami dotyczący skargi z tego tytułu jest sporem co do prawa, a nie sporem co do okoliczności faktycznych. Niemcy nie kwestionują faktów przedstawionych przez Komisję. Twierdzą raczej, że fakty te nie stanowią o uchybieniu zobowiązaniu, jakim jest ustalenie wystarczająco konkretnych celów ochrony. Innymi słowy, Niemcy sprzeciwiają się temu, w jaki sposób Komisja rozumie wymóg wystarczająco konkretnych celów ochrony.

46. W mojej ocenie przedstawiona przez Komisję interpretacja, w myśl której państwa członkowskie muszą zawsze wyznaczać cele ochrony, które są ujęte ilościowo i w których wprowadza się rozróżnienie między poziomami docelowymi w zakresie zachowania i odtworzenia, nie wynika z dyrektywy siedliskowej. Co więcej, nie jest przekonujące stanowisko Komisji w kwestii tego, co oznaczają wiążące skutki wyznaczenia SOO. Jeżeli Trybunał przyjmie zaproponowaną przeze mnie wykładnię, powinien oddalić twierdzenie Komisji, że Niemcy w sposób ogólny i trwały uchybiły zobowiązaniu, jakim jest ustalenie wystarczająco konkretnych celów ochrony zgodnych z wymogami określonymi w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

1. Twierdzenie, że cele ochrony muszą być ujęte ilościowo

47. Komisja twierdzi, że w odniesieniu do wielu terenów nie określono elementów ilościowych i wymiernych [28]. Komisja utrzymuje, że art. 4 ust. 4 wymaga, aby cele ochrony zawierały elementy, które wskazują liczbowo, jaki konkretny wkład musi wnieść chroniony teren w osiągnięcie właściwego stan ochrony na poziomie krajowym dla danego siedliska lub gatunku (taki jak wzrost populacji niektórych gatunków o konkretną liczbę nowych osobników).

48. Komisja interpretuje orzecznictwo Trybunału wymagające wystarczająco konkretnych celów ochrony w ten sposób, że muszą być one określone ilościowo [lit. a)]. Komisja powołuje się również na cele [lit. b)] i brzmienie [lit. c)] dyrektywy siedliskowej i przytacza przykłady z innych państw członkowskich, które wprowadziły cele ochrony ujęte ilościowo [lit. d)].

49. Niemcy kwestionują zarzuty Komisji. W szczególności państwo członkowskie podnosi, że konkretne cele ochrony, ujęte ilościowo czy nie, muszą być możliwe do zweryfikowania. Chociaż podejście czysto ilościowe jest możliwe w przypadku pewnych typów siedlisk i gatunków, nie jest to właściwe kryterium ogólne. Po pierwsze, osiągnięcie lub nieosiągnięcie z góry ustalonej

[28] W uwagach na piśmie przedłożonych Trybunałowi Komisja odnosi się do dwóch przykładów: (1) w odniesieniu do terenów, w których występuje rodzaj siedliska (6510) Nizinne łąki kośne (Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis), kraj związkowy Bawaria wyznacza następujące cele ochrony: „Gwarancja korzystnego stanu ochrony poprzez zachowanie, a w razie konieczności odtworzenie, korzystnej równowagi składników odżywczych dla tego rodzaju zagospodarowania siedliska dostosowanego do istniejącego terenu”; oraz (2) w odniesieniu do gatunku, skójki gruboskorupowej (Unio crassus), kraj związkowy Badenia-Wirtembergia określa na danym terenie następujący cel ochrony: „Zachowanie strumieni i rowów bogatych w struktury, o stałym przepływie od umiarkowanego do silnego, podłożu od piaszczystego po żwirowe, dobrze zaopatrywanych w tlen – Zachowanie bardzo dobrego stanu lub potencjału chemicznego i ekologicznego wód bez szkodliwego zanieczyszczenia drobnymi osadami lub substancjami odżywczymi – Zachowanie stałych strumieni z wystarczająco dużymi populacjami ryb żywicielskich – Zachowanie gatunku również z myślą o odpowiednim zachowaniu cieków wodnych”.

wartości liczbowej nie odzwierciedla stanu terenu ochrony. Po drugie, takie podejście nie jest właściwe w przypadku złożonych lub dynamicznych terenów ochrony. Po trzecie, nie uwzględnia ono spójnego charakteru sieci Natura 2000 oraz istnienia powiązań ekologicznych w obrębie tej sieci [lit. e)].

50. Wbrew argumentom przedstawionym przez Komisję nie jestem przekonana, że cele ochrony nie są zgodne z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej tylko dlatego, że nie są ujęte ilościowo. Odniosę się kolejno do argumentów Komisji i Niemiec.

a) Argumenty Komisji oparte na orzecznictwie Trybunału

51. W orzecznictwie przytoczonym przez Komisję, a mianowicie w wyroku Komisja/Grecja [29], Trybunał stwierdził, że cele ochrony były niewystarczające, ponieważ były zbyt ogólne i nieprecyzyjne oraz nie miały związku z głównymi typami siedlisk i gatunków występujących na danym terenie. Z tego wyroku nie można jednak wywodzić, że „wystarczająco konkretne" oznacza „ujęte ilościowo".

52. W orzecznictwie nie udzielono jeszcze zatem odpowiedzi na pytanie, czy wymóg wystarczająco konkretnych celów oznacza, że muszą być one ujęte ilościowo. Proponuję, aby Trybunał przyjął wykładnię, w myśl której cele nie zawsze muszą być ujęte ilościowo, by można było uznać je za wystarczająco konkretne.

53. Z orzecznictwa wynika, że cele ochrony nie mogą być niejasne. Muszą one umożliwić zweryfikowanie, czy środki oparte na tych celach mogą doprowadzić do pożądanego stanu ochrony danego terenu. Zgodzę się jednak z Niemcami, że tego, czy wystarczająca konkretność wymaga ujęcia ilościowego, nie można zakładać w sposób uniwersalny, ale zależy to raczej od specyfiki konkretnego terenu. Czasami cel ochrony musi być wyrażony liczbowo, ale ustalenie, czy tak jest, możliwe jest tylko w odniesieniu do każdego przypadku z osobna [30].

54. To do Komisji należy wykazanie w konkretnym przypadku, że ochrona typów siedlisk i gatunków na danym terenie wymaga ustalenia celów ochrony, które są ujęte ilościowo.

55. Proponowane stanowisko, w myśl którego cele ochrony nie muszą być konieczne ujmowane ilościowo, znajduje poparcie w literaturze naukowej. Zaznaczono, że jednym z głównych elementów celów ochrony jest znaczenie ekologiczne terenów, mierzone zgodnie z kryteriami przewidzianymi w załączniku III do dyrektywy siedliskowej, obejmującymi zarówno aspekty jakościowe, jak i ilościowe [31].

[29] Zobacz wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047, w szczególności pkt 57–59).

[30] W swojej nocie w sprawie ustanawiania celów ochrony dla obszarów Natura 2000, 2012, dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, s. 6, Komisja stwierdza: „Cele ochrony dotyczące obszarów Natura 2000 powinny być możliwie jasne i precyzyjne oraz powinny umożliwiać praktyczne wdrożenie środków ochronnych. Cele te powinny być konkretne i *w miarę możliwości* mierzalne" (wyróżnienie moje). Wydaje się zatem, że sama Komisja nie uważa, aby cele ochrony zawsze należało wyrażać w liczbach.

[31] Zobacz podobnie L. Stahl, The concept of „conservation objectives" in the Habitats Directive: a need for a better definition?, w: C.-H. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne i G. Van Hoorick (red.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, London, 2015, s. 56, s. 63.

b) Argumenty Komisji oparte na celach dyrektywy siedliskowej

56. Komisja broni swojego stanowiska, w myśl którego cele ochrony muszą być ujęte ilościowo, powołując się na art. 1 dyrektywy siedliskowej, w którym zdefiniowano „właściwy stan ochrony" dla danych typów siedlisk i gatunków, który należy osiągnąć.

57. Argument ten nie jest jednak przekonujący, biorąc pod uwagę, że elementy oceny tego właściwego stanu ochrony mają charakter zarówno jakościowy, jak i ilościowy [32].

58. Komisja podnosi ponadto, że państwa członkowskie uzgodniły w ramach komitetu, o którym mowa w art. 20 dyrektywy siedliskowej, że określą ujęte ilościowo wartości referencyjne wskazujące na próg, którego osiągnięcie wskazuje na właściwy stan ochrony danego typu siedliska lub gatunku do celów obowiązków sprawozdawczych wynikających z art. 17 tej dyrektywy. Na tej podstawie Komisja stwierdza, że cele ochrony muszą być ujęte ilościowo również w kontekście art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

59. Komisja opiera się dodatkowo na dowodach empirycznych w postaci sprawozdania Niemiec sporządzonego na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej za okres 2013–2018, w którym wykazano, że w przypadku ponad 80 % typów siedlisk i gatunków objętych ochroną w Niemczech stan ochrony nadal nie jest właściwy. Argumentuje, że Niemcy nie osiągnęły właściwego stanu ochrony ze względu na brak ujętych ilościowo celów ochrony.

60. Niemcy odrzucają przede wszystkim ustalony przez Komisję związek między wspomnianymi wartościami referencyjnymi a wymogami, które muszą spełniać cele ochrony zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Takie wartości referencyjne służą jedynie wywiązaniu się z obowiązków sprawozdawczych określonych w art. 17 dyrektywy siedliskowej, a nie odnoszą się konkretnie do sytuacji poszczególnych SOO, lecz całego terytorium danego państwa członkowskiego. Co więcej, jeżeli w sprawozdaniu stwierdzono, że właściwy status ochrony w przypadku niektórych siedlisk lub gatunków nie został jeszcze osiągnięty, nie można z tego wywnioskować, że cele ochrony ustalone dla konkretnych SOO są niewystarczające. Można jedynie stwierdzić, że takie cele ochrony nie zostały osiągnięte jako całość. Niemcy zaprzeczają twierdzeniu, że przedstawione w sprawozdaniu tendencje, nawet jeśli są niekorzystne, są spowodowane brakiem ujętych ilościowo celów ochrony.

61. Podzielam zdanie Niemiec. Nie dostrzegam związku między niespełnionymi progami ilościowymi uzgodnionymi dla celów sprawozdawczości a argumentem o konieczności ilościowego ujęcia celów ochrony.

c) Argumenty Komisji oparte na brzmieniu dyrektywy siedliskowej

62. Komisja powołuje się dodatkowo na art. 6 dyrektywy siedliskowej.

63. W związku z argumentem opartym na art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie widzę, w jaki sposób brak ujętych ilościowo celów ochrony [założeń ochrony] miałby stać w sprzeczności z wymogami w zakresie określenia koniecznych środków ochronnych. Jak bowiem wskazałam

[32] Zobacz art. 1 lit. e) i i) dyrektywy siedliskowej.

w opinii w sprawie Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) [33], środki ochronne muszą odpowiadać celom ochrony. Nie wynika z tego jednak, że cele te muszą być zawsze ujęte ilościowo.

64. Komisja opiera swoją argumentację również na art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, twierdząc, że wyłącznie cele ochrony [założenia ochrony] ujęte w sposób ilościowy mogą posłużyć jako kryterium oceny skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu. Negatywny wpływ na cele ochrony można wykluczyć z pewnością tylko wtedy, gdy zostaną one wystarczająco skonkretyzowane elementami ilościowymi. Na poparcie tego twierdzenia Komisja podaje przykład. Wyjaśnia, że oceny potencjalnego oddziaływania proponowanej elektrowni wodnej na chronione gatunki ryb na obszarze objętym ochroną można dokonać z pewnością wymaganą przez art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej tylko wtedy, gdy cele ochrony odnoszące się do tego obszaru dostarczają danych liczbowych na temat liczby osobników tych gatunków ryb i ich struktury wiekowej, niezbędnych do ustalenia właściwego stanu ochrony.

65. W sprawie przypominającej taki scenariusz Trybunał wydał jednak rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej bez celów ochrony ujętych ilościowo.

66. Mam tu na myśli sprawę Komisja/Niemcy [34]. W przytoczonej sprawie Komisja wszczęła przeciwko Niemcom postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego między innymi ze względu na nieprawidłowe dokonanie przez to państwo oceny pewnych środków zastosowanych na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Środki te dotyczyły przepławki zainstalowanej w okolicy elektrowni Moorburg, która miała służyć wyrównaniu liczebności ryb zabitych ze względu na funkcjonowanie elektrowni, do której pobierano duże ilości wody z pobliskiej rzeki. Rzeka ta stanowiła szlak migracyjny dla kilku gatunków ryb objęty szeregiem obszarów Natura 2000 położonych w górze rzeki, których cele ochrony obejmowały te gatunki.

67. W wyroku w tej sprawie Trybunał uznał, że przepławka miała prowadzić do wzmocnienia zasobów ryb migrujących, dając tym gatunkom możliwość szybszego dotarcia do ich obszarów reprodukcyjnych, a zatem zrekompensowanie strat okazów ryb w pobliżu elektrowni Moorburg, dzięki czemu nie doszłoby do istotnego niekorzystnego oddziaływania na cele ochrony obszarów Natura 2000 usytuowanych powyżej tej elektrowni. Trybunał przeprowadził tę ocenę bez powoływania się na cele ochrony ujęte ilościowo [35].

68. Co więcej, orzecznictwo zawiera inne przykłady ilustrujące, że Trybunał mógł ocenić, czy wywiązano się ze zobowiązań przewidzianych w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wobec braku celów ochrony ujętych ilościowo [36].

[33] Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-444/21, EU:C:2023:90, pkt 87).

[34] Zobacz wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-142/16, EU:C:2017:301, w szczególności pkt 6–9, 14).

[35] Trybunał stwierdził jednak, że z oceny oddziaływania dokonanej przez niemieckie władze wynikało, że nie zawierała ona ostatecznych obserwacji co do skuteczności przepławki, lecz ograniczała się do wyjaśnienia, że skuteczność ta zostanie potwierdzona dopiero po wielu latach monitorowania. Zatem w chwili wydania pozwolenia przepławka wraz z innymi środkami nie mogła zagwarantować – ponad wszelką wątpliwość – że elektrownia nie będzie niekorzystnie oddziaływać na integralność terenu. Wynikało z tego, że udzielając pozwolenia na budowę elektrowni, Niemcy uchybiły zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Zobacz wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-142/16, EU:C:2017:301, w szczególności pkt 36–38, 45).

[36] Zobacz między innymi wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 45), w którym Trybunał stwierdził, że „realizacja celu ochrony polega zatem na utrzymaniu we właściwym stanie ochrony istotnych cech tego terenu, a mianowicie obecności na nim chodników wapiennych". Zobacz również przykładowo wyroki: z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia (C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 259); z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 101); z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 22); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 157).

69. Z tego względu jestem zdania, że argumentacja Komisji oparta na art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie pozwala na poparcie tezy, w myśl której cele ochrony muszą być zawsze ujęte ilościowo.

d) Argumenty Komisji oparte na przykładach z innych państw członkowskich

70. Wreszcie, Komisja twierdzi, że naleganie na ujęcie ilościowe nie jest nieracjonalne, ponieważ istnieją państwa członkowskie, które ustalają cele ochrony ujęte ilościowo, na co podaje przykłady z Belgii, Bułgarii, Litwy i Rumunii [37].

71. Niemcy odpowiadają na tę argumentację twierdzeniem, że przytoczone przykłady mają charakter niewystarczająco rzetelny i nie pokazują ogólnego podejścia do ustalania celów ochrony. Zauważają również, że przytoczone państwa członkowskie należą do państw, przeciwko którym Komisja prowadzi postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zarzucając im naruszenie art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

72. W mojej ocenie nie można z praktyki stosowanej przez państwa członkowskie wyciągać wniosków co do wymogów nałożonych dyrektywą siedliskową. W związku z tym argumentacja Komisji pozostaje bez znaczenia dla sprawy.

e) Argumenty Niemiec przemawiające przeciwko ogólnemu nakładaniu obowiązku ujęcia ilościowego

73. Zdaniem Niemiec, chociaż możliwe jest ilościowe określenie celów ochrony dla określonych typów siedlisk i gatunków, takie określenie nie jest właściwe jako kryterium ogólne. Zdaniem tego państwa członkowskiego są ku temu trzy powody.

74. Po pierwsze, czysto ilościowe podejście, oparte na powierzchni typów siedlisk, nie może odzwierciedlać stanu tych obszarów. Przykładowo Niemcy wyjaśniają, że zwiększenie o 10 % powierzchni obszaru objętego typem siedliska (6510) Nizinne łąki kośne, na które powołuje się Komisja, może świadczyć o poprawie stanu ochrony, ale jednocześnie stan istniejących obszarów może się pogarszać. Z tego względu ujęty ilościowo cel ochrony nie pozwala sam w sobie wykazać, czy osiągnięto właściwy stan terenu.

75. Po drugie, podejście ilościowe nie jest dostosowane do złożonych typów siedlisk lub dynamicznych obszarów ochrony (gdzie pewne elementy złożonych siedlisk lub różnych typów siedlisk w obrębie obszaru ochrony ciągle zmieniają swój charakter i wchodzą ze sobą

[37] W uwagach na piśmie przedłożonych Trybunałowi Komisja odnosi się do dwóch przykładów: (1) w Belgii, w Regionie Flamandzkim, określono wartość referencyjną w postaci dodatkowych 2150 hektarów dla typu siedliska (1130) Estuaria, aby zapewnić właściwy stan ochrony, co przełożono na ujęte ilościowo cele ochrony, a na jednym z terenów, w odniesieniu do typu siedliska (9120) Atlantyckie acydofilne lasy bukowe z Ilex i czasami również z Taxus w podszycie (Quercion robori-petraeae lub Ilici-Fagenion), określono, że poza istniejącymi 4 hektarami tego typu siedliska wymagane jest dodatkowe 13 hektarów; (2) Bułgaria przewiduje dla jednego terenu, że (priorytetowy) typ siedliska (1530) Pannońskie słone stepy i słone mokradła przybrzeżne (marsze) musi być stale obecny na danym terenie na obszarze o powierzchni co najmniej 29,51 hektara; (3) Litwa dla jednego terenu wyznaczyła ujęte ilościowo cele ochrony polegające na odtworzeniu właściwego stanu ochrony na obszarze co najmniej 17,1 hektara w odniesieniu do typu siedliska przyrodniczego (6450) Północne borealne łąki zalewowe, a dla (priorytetowego) gatunku pachnicy dębowej (Osmoderma eremita) ustanowiła cel ochrony polegający na zagwarantowaniu mu odpowiedniego siedliska na obszarze co najmniej 0,9 hektara; natomiast (4) Rumunia ustanowiła dla jednego terenu cel ochrony dla typu siedliska (3220) Rzeki alpejskie i roślinność zielna wzdłuż ich brzegów obejmujący co najmniej 10 hektarów na podstawie obecnego stanu wynoszącego od 1 hektara do 2 hektarów, a dla gatunku Morimus Funereus ustaliła poziom docelowy od 10 000 do 50 000 osobników na podstawie aktualnej liczby od 5000 do 10 000 osobników i szacuje, że do osiągnięcia tej wielkości populacji potrzebne jest siedlisko o powierzchni 68 800 hektarów (w porównaniu z zaledwie 13 765 hektarami obecnie).

w interakcje). Ilościowe cele ochrony nie mogą odpowiednio odzwierciedlać takiej pożądanej ewolucji i nie są zgodne ze stanem ochrony terenu jako całości, zaważywszy, że takiej ewolucji i jej wpływu na stan ochrony nie sposób obliczyć, ale należy ją rozważać w ujęciu jakościowym.

76. Po trzecie, ilościowe cele ochrony dotyczące poszczególnych SOO mogą nie iść w parze ze spójnością sieci Natura 2000 i mogą nie uwzględniać istnienia ekologicznych powiązań w obrębie tej sieci.

77. Niemcy podają w tym względzie pewien przykład. Oenanthe conioides, endemiczny gatunek roślinny występujący w estuarium Łaby – a więc bardzo dynamicznym i złożonym siedlisku – jest rośliną pionierską, która kolonizuje otwarte obszary w zależności od przypływów. Prowadzi to do znacznych wahań liczebności populacji w ramach naturalnej ewolucji gatunku, co nie zagraża jego stanowi ochrony w tym znaczeniu, że nieosiągnięcie wartości referencyjnych określonych dla danych terenów niekoniecznie oznacza, że należy podjąć działania na rzecz tego gatunku. Ponadto gatunek ten występuje w szeregu SOO, które są ze sobą wzajemnie powiązane i których populacje wzajemnie na siebie oddziałują. Ewolucja gatunku jest dynamiczna nie tylko w obrębie SOO, ale również między różnymi SOO, w których gatunek ten jest przedmiotem zainteresowania. Ilościowy wkład każdego SOO w ochronę gatunku jako całości również podlega znacznym wahaniom, co nie wpływa na zmianę ogólnego stanu ochrony. Wkład każdego SOO w ochronę gatunku może być zatem określony w perspektywie długoterminowej jedynie w sposób jakościowy.

78. Uważam argumenty Niemiec za przekonujące. Różnice między siedliskami i gatunkami objętymi ochroną na podstawie dyrektywy siedliskowej sprawiają, że konieczne jest elastyczne podejście i indywidualny dobór odpowiednich środków ochronnych dostosowanych do potrzeb danego terenu. Środki ochronne muszą być czasem ujęte ilościowo, ale czasem mogą być ustalone jedynie w kategoriach jakościowych. W rezultacie proponuję, aby Trybunał odrzucił stanowisko Komisji, w myśl którego cele ochrony dla każdego typu siedliska i gatunku muszą być ujęte ilościowo.

79. Podsumowując, uważam, że twierdzenie Komisji, iż Niemcy naruszyły art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej przez to, że wyznaczyły cele ochrony, które nie zostały ujęte ilościowo, jest bezzasadne, ponieważ w dyrektywie siedliskowej nie przewidziano wymogu ujmowania ilościowego celów ochrony.

2. Twierdzenie dotyczące konieczności rozróżnienia – w obrębie celów ochrony – między zachowaniem a odtworzeniem chronionych interesów

80. Komisja twierdzi, że istnieje wiele terenów, w odniesieniu do których, określając cele ochrony, nie dokonano rozróżnienia między zachowaniem i odtworzeniem chronionych interesów występujących na danym terenie [38].

[38] W uwagach na piśmie przedłożonych Trybunałowi Komisja odnosi się do trzech przykładów: (1) w odniesieniu do typu siedliska (6210) Półnaturalne odmiany suchych muraw i zarośli na podłożach wapiennych (Festuco-Brometalia) władze Bawarii wyznaczyły cel ochrony: „zachowanie, a w razie konieczności odtworzenie, suchych użytków zielonych powstałych na wapieniach bliskich naturalnym lub w dużym stopniu pozbawionych roślin drzewiastych”; (2) w Brandenburgii cel ochrony dla typu siedliska (6240) Subpannońskie murawy stepowe dla danego terenu określono w następujący sposób: „zachowanie i odtworzenie strukturalnie bogatych i bogatych w gatunki muraw półsuchych i stepowych”; natomiast (3) w Dolnej Saksonii w odniesieniu do jednego z terenów celem ochrony dla typu siedliska (91D0) Las bagienny było „zachowanie i odtworzenie właściwego stanu ochrony”.

81. W ocenie Komisji, aby zapewnić zgodność z dyrektywą siedliskową, w celach ochrony należy dokonać rozróżnienia między zachowaniem i odtworzeniem właściwego stanu siedlisk i gatunków objętych SOO.

82. Komisja powołuje się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym cele ochrony muszą być wystarczająco konkretne, wnioskując na tej podstawie, że konkretność wymaga dokonania rozróżnienia między zachowaniem i odtworzeniem. Powołuje się ona ponadto na brzmienie dyrektywy siedliskowej. W tym względzie Komisja podkreśla, że takie rozróżnienie powtarza się w całej dyrektywie siedliskowej i ma kluczowe znaczenie dla utworzenia koniecznych środków ochronnych, jakie należy wprowadzić na podstawie tych celów w świetle art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, jak również dla oceny, czy plan lub przedsięwzięcie może w istotny sposób oddziaływać na dany teren w rozumieniu art. 6 ust. 3. Wreszcie, Komisja przytacza przykład pochodzący z innego państwa członkowskiego [39].

83. Na podstawie przedstawionej interpretacji, w myśl której cele ochrony muszą wprowadzać wyraźne rozróżnienie między zachowaniem i odtworzeniem, Komisja uważa, że cele ochrony, które nie zawierają takiego rozróżnienia, co systematycznie ma miejsce w Niemczech, nie są zgodne z dyrektywą siedliskową.

84. Niemcy nie zgadzają się z interpretacją Komisji. Chociaż wspomniane państwo członkowskie zgadza się, że dla każdego SOO należy określić jasne i jednoznaczne cele ochrony, podnosi, że to faktyczny stan SOO będzie decydował o tym, czy takie cele zostaną osiągnięte w drodze zachowania czy odtworzenia chronionych interesów. Środki służące zachowaniu lub odtworzeniu [typu siedliska lub gatunku] muszą być wdrażane zależnie od tego, jak w każdym przypadku zmienia się faktyczny stan typu siedliska lub gatunku.

85. Niemcy uważają, że nie ma powodu, by przy formułowaniu celów ochrony dokonywać rozróżnienia między zachowaniem i odtworzeniem, lecz należy raczej określić jakościowy lub ilościowy poziom docelowy, tak aby cel ochrony służył odtworzeniu, jeżeli nie osiągnięto dotąd wartości docelowej, i zachowaniu stanu docelowego, jeżeli ten został już osiągnięty.

86. Wspomniane państwo członkowskie twierdzi ponadto, że gdyby zgodnie z poglądem Komisji w celach ochrony należało dokonać rozróżnienia między celami osiąganymi w drodze zachowania i odtwarzania chronionych interesów, to wówczas przy każdej zmianie stopnia ochrony SOO konieczna byłaby modyfikacja odnośnych celów ochrony dla każdego typu siedliska i gatunku. W szczególności w przypadku siedlisk dynamicznych, takich jak estuarium Łaby, w których występuje wspomniany przez Komisję gatunek roślinny Oenanthe conioides, może zaistnieć konieczność wielokrotnego dostosowywania celów ochrony do zmieniających się warunków środowiskowych. Może to skutkować sytuacją, w której tymczasowo nie byłyby ustalane żadne cele ochrony służące zachowaniu, lecz jedynie cele ochrony zmierzające do odtworzenia [typu siedliska lub gatunku] bądź odwrotnie. Stanowisko Komisji mogłoby zatem prowadzić do powstania luk w poziomie ochrony.

87. Niemcy odrzucają argumentację Komisji, również powołując się na brzmienie dyrektywy siedliskowej. W szczególności: fakt, że istnieje dychotomia między celem polegającym na zachowaniu a celem polegającym na odtworzeniu, która jest obecna w całym tekście dyrektywy,

[39] W uwagach na piśmie przedłożonych Trybunałowi Komisja przytacza przykład Regionu Walońskiego w Belgii, który wyznaczył cel ochrony dla typu siedliska (5110) Stałe formacje z Buxus sempervirens na wapiennych zboczach skalnych (Berberidion p.p.) w taki sposób, że należy je jedynie „odtworzyć", ponieważ nie należy zwiększać jego skali ani jakości środowiska, natomiast dla typu siedliska (6210) Półnaturalne odmiany suchych muraw i zarośli na podłożach wapiennych (Festuco-Brometalia) należy „odtworzyć" 150 hektarów i jakość ekologiczną.

nie przemawia przeciwko niemieckiej praktyce, ponieważ obowiązkowy stan docelowy musi być zawsze albo zachowany, albo odtworzony. Nie wydaje się również, aby należało odróżniać od siebie zachowanie i odtworzenie; z motywu 8 w związku z art. 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej wynika, że istnieje kryterium z jedną zmienną: celem jest ogólnie właściwy stan ochrony, a środki zachowania lub odtworzenia wynikają z dynamicznie zmieniających się okoliczności w każdym konkretnym przypadku.

88. Co się tyczy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, Niemcy zgadzają się, że środki ochronne mające na celu zachowanie stanu chronionego interesu różnią się od środków służących jego odtworzeniu. Nie można z tego jednak wywodzić żadnych twierdzeń co do wymogów, którym muszą czynić zadość cele ochrony. Co się tyczy argumentów opartych na art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, kwestia, czy proponowany plan lub przedsięwzięcie może w istotny sposób oddziaływać na dany teren, zależy od konkretnych warunków panujących na danym terenie w czasie przeprowadzania oceny, a nie od formalnego wyboru dokonanego w przeszłości, w ramach którego stwierdzono, że cele ochrony dla danego terenu mają służyć zachowaniu lub odtworzeniu [typu siedliska lub gatunku]. Niemcy utrzymują bowiem jeszcze w tym kontekście, że Trybunał nie stwierdził nic błędnego w sformułowaniu celu ochrony bez takiego rozróżnienia [40].

89. Czy dyrektywa siedliskowa nakłada na państwa członkowskie obowiązek dokonania przy formułowaniu celów ochrony dla SOO rozróżnienia między koniecznością zachowania i koniecznością odtworzenia?

90. Na wstępie zaznaczę, podobnie jak w przypadku kwestii omawiania problemu, czy konieczne jest ujęcie ilościowe celów ochrony (zob. pkt 51 i 52 niniejszej opinii), że orzecznictwo Trybunału, z którego wynika, że cele ochrony muszą być wystarczająco konkretne, nie dotyczyło tego, czy taki wymóg oznacza, że należy dokonywać w nich rozróżnienia między zachowaniem i odtworzeniem. Komisja nie może zatem opierać się na tym orzecznictwie, aby uzasadnić swoje stanowisko w przedmiocie konieczności dokonywania takiego rozróżnienia. Co więcej, jak już wyjaśniono w pkt 72 niniejszej opinii, nie mają znaczenia argumenty oparte na praktyce stosowanej w jednym państwie członkowskim.

91. Niezależnie od powyższego, pragnę przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy siedliskowej jej ogólnym celem jest zachowanie różnorodności biologicznej. Tę samą myśl wyrażono również w preambule tej dyrektywy:

„uznając za główny cel niniejszej dyrektywy wspieranie *zachowania* różnorodności biologicznej przy uwzględnieniu wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych, niniejsza dyrektywa przyczynia się do realizacji ogólnego celu polegającego na trwałym rozwoju; *zachowanie* takiej różnorodności biologicznej *może w niektórych przypadkach wymagać utrzymania* lub wręcz *pobudzania* działalności człowieka” [41].

92. Ochrona różnorodności biologicznej będzie zatem wymagała różnych działań w zależności od tego, czy stan ochrony poszczególnych siedlisk lub gatunków jest właściwy, czy też nie. Krótko mówiąc, stan siedliska lub gatunku jest właściwy, gdy w najbliższej przyszłości nie potrzeba do

[40] Niemcy powołują się w tym względzie na wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Grace i Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, pkt 36), w którym Trybunał uznał, że „celem ochrony OSO jest utrzymanie lub przywrócenie korzystnego stanu ochrony błotniaka zbożowego. Ściślej rzecz ujmując, realizacja celu OSO w niniejszym przypadku odbyć się musi poprzez zapewnienie chronionemu gatunkowi siedliska zawierającego żerowisko”. Ostatecznie, Trybunał orzekł, że proponowane przedsięwzięcie, którego dotyczyła sprawa, nie spełnia wymogów art. 6 ust. 3 dyrektywy (zob. pkt 42–57).

[41] Wyróżnienie moje.

ich przetrwania interwencji człowieka [42]. Wyznaczając SOO, państwa członkowskie muszą jasno określić ich cel w ramach szerzej zakrojonych działań na rzecz ochrony różnorodności biologicznej, jak również stan (właściwy lub nie) siedlisk i gatunków, które były powodem wyboru tego konkretnego obszaru do sieci Natura 2000. Zgadzam się zatem z Niemcami, że cele ochrony dla SOO muszą wyrażać poziomy docelowe (jakościowe lub ilościowe), które odzwierciedlają właściwy stan ochrony występujących na nich siedlisk i gatunków.

93. Jeżeli stan ochrony jest właściwy, osiągnięcie tych celów często nie będzie wymagało działania człowieka (innego niż monitorowanie w celu upewnienia się, że pozytywna tendencja się utrzymuje). Wydaje się jednak, że w wielu SOO nie dochodzi do osiągnięcia właściwego stanu ochrony występujących na nich siedlisk i gatunków [43]. Jednocześnie właściwy stan ochrony może ulec zmianie z powodu (naturalnego lub spowodowanego przez człowieka) zdarzenia, które prowadzi do pogorszenia stanu ochrony (np. poważna susza utrzymująca się przez dłuższy czas lub wyciek ropy do rzeki). Osiągnięcie poziomów docelowych będzie w takim wypadku wymagało aktywnych działań człowieka. Z tego względu środki ochronne konieczne do osiągnięcia tego samego poziomu docelowego mogą służyć czasem zachowaniu, a czasem odtworzeniu właściwego stanu ochrony. Ustalenie poziomów docelowych, których osiągnięcie wskazuje na właściwy stan ochrony, pozwala na przyjęcie środków niezbędnych do osiągnięcia tych poziomów.

94. Podczas gdy poziomy docelowe pozostają niezmienione (lub mogą z biegiem czasu ulegać nieznacznej zmianie), środki należy stale dostosowywać i ukierunkowywać na zachowanie lub odtworzenie. W mojej ocenie pojęcie „celów ochrony” wyraża poziomy docelowe, które należy osiągnąć w ramach SOO. Celów ochrony nie trzeba zatem określać w kategoriach zachowania lub odtworzenia.

95. Organy odpowiedzialne za zarządzanie SOO muszą mieć w każdym momencie świadomość, czy osiągnięcie celów ochrony wymaga środków służących zachowaniu, czy bardziej aktywnych środków służących odtworzeniu, i muszą odpowiednio dostosowywać środki ochronne. W mojej ocenie dokonanie rozróżnienia między zachowaniem i odtworzeniem jest istotne na poziomie środków ochronnych, a nie na poziomie celów ochrony. Taka interpretacja umożliwia rozróżnienie między pojęciami celów ochrony i środków ochronnych. Cele ochrony są z tej perspektywy stabilnymi poziomami docelowymi ustalonymi w odniesieniu do siedlisk i gatunków w obrębie SOO, a środki ochronne stanowią kategorię dynamiczną, która musi być stale dostosowywana do rzeczywistego stanu ochrony SOO. W przeciwnym razie różnica między celami ochrony a środkami ochronnymi sprowadza się jedynie do stopnia, co sprawiałoby, że posługiwanie się dwoma pojęciami byłoby zbędne.

96. Praktyka stosowana przez Niemcy, które określają docelowy stan siedliska lub gatunku i zobowiązują organy do osiągnięcia tego stanu, rozpatrując indywidualnie każdy przypadek, w drodze środków służących zachowaniu lub odtworzeniu, czyni zadość dyrektywie siedliskowej, w szczególności celowi określonemu w jej art. 2 ust. 2, jakim jest zachowanie lub odtworzenie siedlisk oraz gatunków we właściwym stanie ochrony.

[42] W tym względzie w art. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej wyjaśniono, co należy rozumieć przez właściwy stan ochrony siedliska, a w art. 1 lit. i) zdefiniowano, kiedy można uznać stan ochrony gatunku za właściwy.

[43] Zobacz przykładowo dokument roboczy służb Komisji „Fitness Check of the EU Nature Legislation” (Ocena adekwatności unijnych przepisów dotyczących ochrony przyrody) [SWD(2016) 472] final, Bruksela, dnia 16 grudnia 2016 r., w szczególności pkt 5.5, 6.1.1, 7; sprawozdanie Komisji cytowane w przypisie 16 do niniejszej opinii, w szczególności pkt 2, 3, 6.

97. Podsumowując, uważam za bezzasadną część zarzutu Komisji, iż Niemcy naruszyły art. 4 ust. 4 dyrektywy przez to, że wyznaczyły cele ochrony, nie dokonując rozróżnienia między zachowaniem i odtworzeniem chronionych interesów występujących na tym terenie interesów chronionych, ponieważ w dyrektywie siedliskowej nie przewidziano wymogu, aby państwa członkowskie dokonywały takiego rozróżnienia na poziomie celów ochrony.

3. Twierdzenie dotyczące wiążącego charakteru celów ochrony w stosunku do osób trzecich

98. Komisja zarzuca, że istnieją tereny, w odniesieniu do których cele ochrony określone na poziomie planów zagospodarowania nie są wiążące w stosunku do osób trzecich [44].

99. Komisja jest zdania, że z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wynika wymóg, aby cele ochrony były określone w aktach wiążących nie tylko wewnętrznie dla właściwych organów krajowych, ale również w stosunku do osób trzecich.

100. Niemcy nie zgadzają się z tym stanowiskiem. W ich ocenie cele ochrony, z racji samego swojego charakteru, jako że są „celami", nie są po to, by narzucać je osobom trzecim, ale mają być wdrażane przez właściwe organy.

101. Wspomniane państwo członkowskie wyjaśnia jednak, że – w ramach pierwszego kroku – cele ochrony właściwe dla danego terenu określa się w przepisach ustawodawczych lub wykonawczych, którymi wyznaczone są SOO, w związku z czym bezsprzecznie są wiążące w stosunku do osób trzecich. Następnie, w ramach drugiego kroku, określa się bardziej szczegółowo środki ochronne, a w razie konieczności bardziej szczegółowe cele ochrony, w ramach planów zagospodarowania i rozwoju, które są również pośrednio wiążące w stosunku do osób trzecich.

102. Komisja nie podważa argumentów Niemiec, z których wynika, że cele ochrony na poziomie terenu są określane w aktach prawnych, które zasadniczo są wiążące w stosunku do osób trzecich. Komisja uważa jednak, że bardziej szczegółowe cele ochrony określone w planach zagospodarowania nie są prawnie wiążące, choć powinny.

103. Zdaniem Niemiec może być tak, że środki zachowania lub odtworzenia opracowane zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej konieczne do osiągnięcia celów ochrony muszą być realizowane przez osoby trzecie. W takiej sytuacji plany zagospodarowania i rozwoju same w sobie nie zawierają niezbędnych ustaleń, ale konieczne są inne instrumenty, jak przykładowo zawarcie umów lub przyjęcie dalszych środków regulacyjnych. Tylko takie umowy lub dalsze uregulowania będą wówczas podstawą obowiązku realizacji tych środków przez osoby trzecie.

[44] W uwagach na piśmie przedłożonych Trybunałowi Komisja odnosi się do trzech przykładów: (1) w art. 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sieci Natura 2000 dla Bawarii przewidziano, że plany zagospodarowania nie powodują powstania obowiązków dla właścicieli gruntów i posiadaczy zezwoleń na wypas prywatny, a zintegrowane plany zagospodarowania dla estuarium Łaby stanowią, że nie przewiduje się w nich żadnych bezpośrednich obowiązków nakładanych na osoby fizyczne; (2) z odpowiedniej strony internetowej kraju związkowego Saksonia można wywnioskować, że przepisy planu zagospodarowania nie są wiążące dla osób fizycznych oraz że plany zagospodarowania są wiążące tylko dla organów odpowiedzialnych za ochronę przyrody, natomiast inne organy muszą się jedynie z nimi zapoznać lub brać je pod uwagę; oraz (3) w podręczniku zagospodarowania terenu dla kraju związkowego Brandenburgia można znaleźć informację, że plany zagospodarowania są wiążące dla organów odpowiedzialnych za ochronę przyrody.

104. Niemcy argumentują jednak, że cele ochrony określone bardziej szczegółowo w planach zagospodarowania i rozwoju są pośrednio wiążące w stosunku do osób trzecich, ponieważ, po pierwsze, takie osoby nie mogą realizować żadnego planu, przedsięwzięcia ani innego działania mogącego zagrozić celom ochrony [45], a po drugie, właściciele gruntów usytuowanych w SOO muszą tolerować środki służące zachowaniu i odtworzeniu [46].

105. W mojej ocenie cele ochrony ze swojej natury, jako że są „celami", mają być realizowane, a właściwe organy mają to zapewnić. Orzecznictwa Trybunału, z którego wynika, że wyznaczenie terenów musi być wiążące [47], nie można odczytywać jako wymogu, by akt wyznaczenia nakładał na osoby trzecie konkretne obowiązki czynne. Jak wyjaśniły jednak Niemcy, cele ochrony ograniczają swobodę osób trzecich w zakresie podejmowania prywatnych działań, które stoją w sprzeczności z tymi celami, i nakładają na osoby trzecie obowiązek tolerowania aktywnych środków stosowanych, aby zrealizować te cele. Gdy cele ochrony są realizowane z wykorzystaniem środków, środki te mogą powodować powstanie konkretnych obowiązków ciążących na osobach trzecich (przykładowo zakaz wstępu do określonych części lasu), jeżeli jest to konieczne do osiągnięcia poziomu docelowego odzwierciedlającego właściwy stan ochrony.

106. Podsumowując, uważam, że Komisja nie wykazała, aby Niemcy naruszyły art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej przez to, że nie wyznaczyły celów ochrony w aktach wiążących dla osób trzecich.

107. Ze względów przedstawionych powyżej nie można uwzględnić zarzutu drugiego Komisji, w myśl którego Niemcy naruszyły art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowe w sposób ogólny i trwały przez to, że wyznaczyły cele ochrony, które nie spełniają wymogów prawnych tego przepisu [48].

V. Wnioski

108. W świetle powyższych rozważań i bez uszczerbku dla badania innych zarzutów podniesionych w niniejszej sprawie, proponuję, aby Trybunał:

– orzekł, że Niemcy uchybiły ciążącym na nich zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, ponieważ nie ustanowiły celów ochrony dla 88 z 4606 terenów, których dotyczy sprawa;

– oddalił zarzut drugi Komisji w pozostałej części.

[45] Zagwarantowano to w § 34 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) [ustawy o ochronie przyrody i zarządzaniu krajobrazem (ustawy federalnej o ochronie przyrody)] z dnia 29 lipca 2009 r. (BGBl. 2009 I, s. 2542) w wersji mającej zastosowanie do celów niniejszego postępowania, którą transponowano art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej do prawa krajowego.

[46] Zagwarantowano to w § 65 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) [ustawy o ochronie przyrody i zarządzaniu krajobrazem (ustawy federalnej o ochronie przyrody)]).

[47] Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 27 lutego 2003 r., Komisja/Belgia (C-415/01, EU:C:2003:118, pkt 22); z dnia 14 października 2010 r., Komisja/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602, pkt 64, 65).

[48] Nie zachodzi konieczność analizowania, czy naruszenie ma charakter ogólny i trwały, ponieważ w niniejszej sprawie nie stwierdzono jednostkowych przypadków naruszenia. W kwestii pojęcia ogólnego i trwałego [ogólnego i ciągłego] naruszenia zob. moja opinia w sprawie Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-444/21, EU:C:2023:90, pkt 103–107).