Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 14 listopada 2024 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Artykuł 6 ust. 2 – Odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych – Typy siedlisk 6510 (nizinne łąki kośne) i 6520 (górskie łąki kośne) chronione w ramach sieci Natura 2000 – Utraty powierzchni – Brak szczególnego nadzoru nad siedliskami przyrodniczymi – Brak ogólny i strukturalny – Artykuł 4 ust. 1 – Proponowany przez każde państwo członkowskie wykaz terenów wskazujący typy siedlisk przyrodniczych i gatunki rodzime na nich występujące – Regularna aktualizacja informacji dotyczących tych terenów

W sprawie C-47/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 31 stycznia 2023 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali C. Hermes oraz M. Noll-Ehlers, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, którą reprezentowali J. Möller oraz A. Hoesch, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezes drugiej izby, pełniąca obowiązki prezesa trzeciej izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego trzeciej izby, N. Piçarra, M. Gavalec (sprawozdawca) i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: N. Mundhenke, administratorka,

* Język postepowania: niemiecki.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 marca 2024 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 września 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że:

– nie podejmując w sposób ogólny i strukturalny odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu typów siedlisk 6510 (nizinne łąki kośne) i 6520 (górskie łąki kośne) chronionych w ramach sieci Natura 2000, o których mowa w załączniku I do dyrektywy 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), zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”), na wyznaczonych dla nich terenach oraz

– nie przekazując Komisji w sposób ogólny i strukturalny zaktualizowanych danych dotyczących typów siedlisk 6510 i 6520 na wyznaczonych dla nich terenach,

Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy, odpowiednio, art. 6 ust. 2 i art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy siedliskowej.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa siedliskowa

2 Artykuł 1 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

b) *siedliska przyrodnicze* oznaczają obszary lądowe lub wodne wyodrębnione w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne, zarówno całkowicie naturalne, jak i półnaturalne;

c) *typy siedlisk przyrodniczych będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty* oznaczają te siedliska w obrębie terytorium, określonym w art. 2, które:
   i) są zagrożone zanikiem w swoim naturalnym zasięgu;

      lub
   ii) mają niewielki zasięg naturalny w wyniku regresji lub z powodu ograniczonego ze swej istoty obszaru występowania;

lub

iii) stanowią wybitne przykłady typowych cech jednego lub więcej z dziewięciu następujących regionów biogeograficznych: alpejskiego, atlantyckiego, czarnomorskiego, borealnego, kontynentalnego, makaronezyjskiego, śródziemnomorskiego, pannońskiego i stepowego.

Te typy siedlisk są wymienione lub mogą być wymienione w załączniku I;

[…]

e) *stan ochrony siedliska przyrodniczego* oznacza sumę oddziaływań na siedlisko przyrodnicze oraz na jego typowe gatunki, które mogą mieć wpływ na jego długofalowe naturalne rozmieszczenie, strukturę i funkcje oraz na długoterminowe przetrwanie jego typowych gatunków w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.

Stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

– jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają,

– szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości, oraz

– stan ochrony jego typowych gatunków jest właściwy w rozumieniu lit. i);

[…]

l) *specjalny obszar ochrony* oznacza teren mający znaczenie dla Wspólnoty wyznaczony przez państwa członkowskie w drodze ustawy, decyzji administracyjnej lub umowy, na którym są stosowane konieczne środki ochronne w celu zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony”.

3 Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej dyrektywy:

„Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty”.

4 Artykuł 3 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony, pod nazwą *Natura 2000*. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

Sieć *Natura 2000* obejmie specjalne obszary ochrony sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą [Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1)]”.

2. Każde państwo członkowskie bierze udział w tworzeniu *Natury 2000* proporcjonalnie do występowania na jego terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, o których mowa w ust. 1. W tym celu każde państwo członkowskie wyznacza, zgodnie z art. 4, tereny stanowiące specjalne obszary ochrony przy uwzględnieniu celów określonych w ust. 1”.

5 Artykuł 4 tej samej dyrektywy stanowi:

„1. Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 1) oraz stosownych informacji naukowych każde państwo członkowskie proponuje wykaz terenów, wskazując, które typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I i które gatunki z załącznika II są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym tereny się znajdują. W przypadku gatunków zwierząt rozmieszczonych na dużych obszarach, te tereny odpowiadają miejscom w obrębie naturalnego zasięgu tych gatunków, w których występują fizyczne lub biologiczne czynniki istotne dla ich życia i reprodukcji. W przypadku gatunków wodnych, o zasięgu obejmującym duże obszary, te tereny zostaną zaproponowane tylko tam, gdzie istnieje dający się jednoznacznie określić obszar, na którym występują fizyczne i biologiczne czynniki istotne dla ich życia i reprodukcji. W stosownych przypadkach państwa członkowskie proponują przyjęcie wykazu terenów w świetle wyników nadzoru, określonego w art. 11.

Niniejszy wykaz zostaje przekazany Komisji w ciągu trzech lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy, wraz z informacją na temat każdego terenu. Taka informacja obejmuje mapę terenu, jego nazwę, lokalizację, wielkość oraz dane wynikające z zastosowania kryteriów wymienionych w załączniku III (etap 1), przedstawione na formularzu określonym przez Komisję zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 21.

2. Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 2) i w ramach zarówno każdego z dziewięciu regionów biogeograficznych wymienionych w art. 1 lit. c) ppkt (iii), jak i całego terytorium określonego w art. 2 ust. 1, Komisja, w porozumieniu z każdym państwem członkowskim, opracowuje projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, oparty o wykazy poszczególnych państw członkowskich, wskazujący te tereny, które utraciły jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym.

Państwa członkowskie, w których tereny, obejmujące jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym stanowią więcej niż 5 % ich terytorium, mogą, w porozumieniu z Komisją, wystąpić o bardziej elastyczne stosowanie kryteriów wymienionych w załączniku III (etap 2) przy wyborze wszystkich terenów mających znaczenie dla Wspólnoty znajdujących się na ich terytorium.

Wykaz terenów wybranych jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty, określający te spośród nich, które obejmują jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym, zostaje przyjęty przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 21.

3. Wykaz określony w ust. 2 sporządza się w ciągu sześciu lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy.

4. 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.

5. Wraz z umieszczeniem terenu w wykazie określonym w ust. 2 akapit trzeci podlega on przepisom art. 6 ust. 2, 3 i 4”.

6 Zgodnie z art. 6 dyrektywy siedliskowej:

„1. 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.

2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności *Natury 2000*. […]

[…]”.

7 Artykuł 9 tej dyrektywy przewiduje:

„Komisja, stanowiąc zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 21, okresowo dokonuje przeglądu przyczyniania się sieci *Natura 2000* do osiągnięcia celów, określonych w art. 2 i 3. W tym kontekście może być rozważone zdeklasyfikowanie specjalnego obszaru ochrony, tam gdzie jest to uzasadnione naturalnymi zmianami stwierdzonymi w wyniku nadzoru przewidzianego w art. 11”.

8 Artykuł 11 wspomnianej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie prowadzą nadzór nad stanem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, o których mowa w art. 2, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym”.

9 Artykuł 17 tej samej dyrektywy stanowi:

„1. Co sześć lat od daty zakończenia okresu ustanowionego w art. 23 państwa członkowskie opracowują sprawozdanie na temat wykonania środków podjętych na podstawie niniejszej dyrektywy. Takie sprawozdanie obejmuje w szczególności informacje dotyczące środków ochrony przewidzianych w art. 6 ust. 1 oraz ocenę ich wpływu na stan ochrony typów siedlisk przyrodniczych z załącznika I i gatunków z załącznika II, a także główne wyniki nadzoru określonego w art. 11. Sprawozdanie, w formie ustalonej przez komitet, jest przekazywane Komisji i udostępniane społeczeństwu.

2. Komisja przygotowuje zbiorcze sprawozdanie na podstawie sprawozdań określonych w ust. 1. To sprawozdanie zawiera odpowiednią ocenę osiągniętego postępu, w szczególności przyczyniania się *Natury 2000* do osiągnięcia celów ustanowionych w art. 3. Projekt części sprawozdania, obejmujący informacje dostarczone przez państwo członkowskie, jest przekazywany danemu państwu członkowskiemu do weryfikacji. Po przedłożeniu komitetowi ostateczna wersja sprawozdania zostaje opublikowana przez Komisję, nie później niż w dwa lata po otrzymaniu sprawozdań określonych w ust. 1 i zostaje przekazana państwom członkowskim, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.

3. Państwa członkowskie mogą oznaczyć obszary wyznaczone na mocy niniejszej dyrektywy za pomocą ogłoszeń Wspólnoty opracowanych w tym celu przez komitet”.

10 Wśród typów siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej, znajdują się między innymi „nizinne łąki kośne” (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*) oraz „górskie łąki kośne”, których kody Natura 2000 to, odpowiednio, 6510 i 6520.

Decyzja wykonawcza 2011/484/UE

11 Motyw 4 decyzji wykonawczej Komisji 2011/484/UE z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000 (Dz.U. 2011, L 198, s. 39) stanowi:

„Treść standardowego formularza danych Natura 2000 wymaga regularnej aktualizacji w oparciu o najlepsze dostępne informacje na temat każdego terenu w sieci, tak aby Komisja mogła realizować swoją rolę koordynatora oraz zgodnie z art. 9 dyrektywy 92/43/EWG dokonywać okresowych przeglądów przyczyniania się sieci Natura 2000 do osiągnięcia celów określonych w art. 2 i 3 tej dyrektywy”.

Prawo niemieckie

12 Zgodnie z § 3 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (ustawy o ochronie przyrody i zachowaniu krajobrazu) z dnia 29 lipca 2009 r. (BGBl. 2009 I, s. 2542), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu (zwanej dalej „BNatSchG"), zatytułowanym „Kompetencje, zadania i uprawnienia, porozumienia umowne, współpraca administracyjna":

„(1) Organami właściwymi w dziedzinie ochrony przyrody i zachowania krajobrazu w rozumieniu niniejszej ustawy są:

1. organy właściwe w dziedzinie ochrony przyrody i zachowania krajobrazu zgodnie z ustawodawstwem kraju związkowego lub

2. Bundesamt für Naturschutz [(federalny urząd ochrony przyrody) (BfN)] w zakresie, w jakim kompetencje te zostały mu przyznane na mocy niniejszej ustawy.

(2) Organy właściwe w dziedzinie ochrony przyrody i zachowania krajobrazu czuwają nad przestrzeganiem przepisów niniejszej ustawy i przepisów przyjętych na jej podstawie oraz podejmują w indywidualnym przypadku niezbędne działania w zakresie przysługującego im uznania, aby zapewnić ich przestrzegania, o ile nie przewidziano inaczej.

(3) W wypadku środków ochrony przyrody i zachowania krajobrazu należy w pierwszej kolejności zbadać, czy cel może zostać osiągnięty przy racjonalnym koszcie również w drodze porozumień umownych.

(4) Wdrażanie środków ochrony i kształtowania krajobrazu właściwe organy powinny zlecić w miarę możliwości gospodarstwom rolnym i leśnym, organizacjom, w których gminy lub związki gmin, rolnicy i stowarzyszenia, których głównym celem jest ochrona przyrody i zachowanie krajobrazu, są reprezentowane w równym stopniu (związki ochrony krajobrazu), uznanym stowarzyszeniom ochrony przyrody lub podmiotom odpowiedzialnym za parki krajobrazowe. Suwerennych kompetencji nie można przekazać.

[…]".

13 Paragraf 30 tej ustawy, zatytułowany „Biotopy chronione ustawowo", przewiduje:

(1) Niektóre części przyrody i krajobrazu, które mają szczególne znaczenie jako biotopy, są chronione ustawowo (zasada ogólna).

(2) Zabronione są działania, które mogą skutkować zniszczeniem lub znaczącym pogorszeniem stanu następujących biotopów:

[…]

7. nizinne łąki kośne oraz górskie łąki kośne w rozumieniu załącznika I do [dyrektywy siedliskowej], sady łąkowe, wały kamienne i suche mury kamienne.

Zakazy zawarte w zdaniu pierwszym odnoszą się również do innych biotopów chronionych ustawowo przez kraje związkowe. […]

(3) Na wniosek można uzyskać odstępstwo od zakazów określonych w ust. 2, o ile pogorszenie stanu może zostać skompensowane.

[…]”.

14 Paragraf 33 wspomnianej ustawy, zatytułowany „Ogólne zasady ochrony”, stanowi w ust. 1:

„Wszelkie zmiany i niepokojenie, które mogą prowadzić do znaczącego pogorszenia obszaru Natura 2000 w jego częściach istotnych dla celów utrzymania lub ochrony, są niedopuszczalne. Organ właściwy w dziedzinie ochrony przyrody i zachowania krajobrazu może, na warunkach przewidzianych w § 34 ust. 3–5, zezwolić na odstępstwa od zakazu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, oraz od zakazów w rozumieniu § 32 ust. 3”.

15 Paragraf 34 tej samej ustawy, zatytułowany „Ocena oddziaływania i niedopuszczalność przedsięwzięć; wyjątki”, stanowi w ust. 1:

„Przed wydaniem pozwolenia na przedsięwzięcie lub jego wykonaniem należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000, jeżeli oddzielnie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami może ono w istotny sposób oddziaływać na dany obszar i nie służy bezpośrednio zagospodarowaniu tego obszaru. W wypadku gdy obszar Natura 2000 jest chronionym obszarem przyrody i krajobrazu w rozumieniu § 20 ust. 2, kryteria oceny oddziaływania wynikają z celu ochrony oraz z wydanych w tym względzie przepisów, jeżeli odpowiednie cele ochrony zostały już przy tym uwzględnione. Podmiot odpowiedzialny za przedsięwzięcie musi dostarczyć dokumenty niezbędne do przeprowadzenia oceny oddziaływania oraz do zbadania warunków, o których mowa w ust. 3–5”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

16 W dniu 7 maja 2018 r., stwierdziwszy na podstawie sprawozdań sporządzonych przez Republikę Federalną Niemiec na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej pogorszenie stanu typów siedlisk 6510 i 6520 na terenach, na których występują one w tym państwie członkowskim, Komisja zwróciła się do władz niemieckich o udzielenie informacji na ten temat.

17 Po zbadaniu odpowiedzi udzielonej przez wspomniane państwo członkowskie w piśmie z dnia 12 października 2018 r. Komisja skierowała do niego w dniu 26 lipca 2019 r. wezwanie do usunięcia uchybienia, które zawierało dwa zarzuty.

18 Po pierwsze, Komisja zarzuciła Republice Federalnej Niemiec naruszenie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej poprzez systematyczne niepodejmowanie odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu typów siedlisk 6510 i 6520 na wyznaczonych dla nich terenach. Zarzut ten opierał się na utratach powierzchni tych typów siedlisk na terenach, na których one występują, na braku odpowiedniego nadzoru nad tymi terenami, a także na braku prawnie wiążących środków przeciwko nadmiernemu nawożeniu i przedwczesnemu koszeniu tych terenów.

19 Po drugie, Komisja zarzuciła Republice Federalnej Niemiec naruszenie art. 4 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy poprzez systematyczne nieaktualizowanie standardowych formularzy danych (zwanych dalej „SFD”) dla wspomnianych typów siedlisk, przewidzianych w decyzji wykonawczej 2011/484.

20 Pismem z dnia 26 listopada 2019 r. to państwo członkowskie zakwestionowało oba te zarzuty.

21 W dniu 30 października 2020 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię, w której powtórzyła wspomniane zarzuty.

22 Pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. to państwo członkowskie odpowiedziało na uzasadnioną opinię, twierdząc, że zarzucane uchybienia są bezzasadne.

23 Uznawszy po przeprowadzeniu analizy tej odpowiedzi, że Republika Federalna Niemiec nie podjęła środków niezbędnych do wywiązania się ze zobowiązań ciążących na niej na podstawie art. 4 ust. 1 akapit drugi i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, Komisja wniosła w dniu 31 stycznia 2023 r. skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

W przedmiocie skargi

24 W uzasadnieniu skargi Komisja podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, a drugi – naruszenia art. 4 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy.

25 Republika Federalna Niemiec wnosi o oddalenie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W przedmiocie dopuszczalności

26 Republika Federalna Niemiec podnosi częściową niedopuszczalność skargi z powodu z jednej strony braku zgodności między uzasadnioną opinią a skargą, a z drugiej strony nieprecyzyjnego charakteru skargi w odniesieniu do zarzutu niewystarczającego nadzoru.

W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności opartego na braku zgodności między uzasadnioną opinią a skargą

– *Argumentacja stron*

27 Republika Federalna Niemiec przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE jest określony w uzasadnionej opinii Komisji, wobec czego skarga powinna być oparta na tym samym uzasadnieniu i tych samych zarzutach co uzasadniona opinia. Ponadto zgodnie z art. 127 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem w toku postępowania nie można podnosić nowych zarzutów, chyba że opierają się one na okolicznościach faktycznych lub prawnych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu.

28 Tymczasem w niniejszej sprawie, o ile Komisja zarzuca Republice Federalnej Niemiec w skardze utratę powierzchni typów siedlisk przyrodniczych 6510 i 6520 na, odpowiednio, 596 i 88 terenach Natura 2000, o tyle z jednej strony 99 z tych terenów i z drugiej strony 2 z nich nie zostały wymienione w uzasadnionej opinii. Zarzut pierwszy jest zatem niedopuszczalny w zakresie, w jakim dotyczy tych 101 terenów wskazanych po raz pierwszy w skardze.

29 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu niedopuszczalności.

30 Podkreśla ona, że w sposób identyczny jak w uzasadnionej opinii zarzuca ona Republice Federalnej Niemiec w skardze, że ta „w sposób ogólny i strukturalny nie podjęła odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu typów siedlisk 6510 i 6520 na wyznaczonych dla nich terenach”.

31 Ponadto Komisja wyjaśnia, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału jest ona uprawniona, w przypadku gdy ujawnia systematyczne i trwałe uchybienie, do przedstawienia dodatkowych dowodów mających na celu, na etapie postępowania przed Trybunałem, wykazanie generalnego i ciągłego charakteru zarzucanego uchybienia. Tym samym wskazanie w skardze 101 terenów, które nie były wymienione w uzasadnionej opinii, nie rozszerza przedmiotu sporu, a stanowi jedynie dodatkowy dowód ogólnej praktyki Republiki Federalnej Niemiec, stanowiącej naruszenie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej i istniejącej już w dniu wydania uzasadnionej opinii.

32 Wreszcie Komisja zauważa, że w każdym razie w uzasadnionej opinii nie mogła wspomnieć o 86 terenach położonych we Freistaat Bayern (wolnym kraju Bawaria, Niemcy), ponieważ plany zagospodarowania, które ukazały utraty powierzchni, nie były jeszcze w tamtym czasie dostępne.

33 W duplice Republika Federalna Niemiec podtrzymuje swój zarzut niedopuszczalności.

34 Wskazuje ona, że o ile Komisja może podnieść zarzut oparty na ogólnym i trwałym uchybieniu, o tyle jednak jest ona zobowiązana do wykazania tego zarzucanego uchybienia w indywidualnych przypadkach, które są reprezentatywne dla praktyki danego państwa członkowskiego. W związku z tym, ponieważ do tego państwa członkowskiego należy następnie zakwestionowanie danych przedstawionych przez Komisję, może ona wprawdzie po zakończeniu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi uzupełnić swoje przykłady zarzucanego uchybienia innymi przykładami, ale nie jest dopuszczalne, by oparła się ostatecznie, bez wyraźnych podstaw, na zestawie przykładów skomponowanym w inny sposób. Tymczasem jest tak w niniejszym przypadku, ponieważ Komisja nie ograniczyła się do wskazania w skardze dodatkowych terenów, lecz zastąpiła niektóre tereny wyznaczone w uzasadnionej opinii innymi terenami, o czym świadczy fakt, że łączna liczba terenów pozostała w uzasadnionej opinii zasadniczo taka sama jak w skardze.

35 Wreszcie Republika Federalna Niemiec odrzuca argument Komisji, zgodnie z którym 86 bawarskich terenów nie było jeszcze dostępnych do wglądu w dniu wydania uzasadnionej opinii. W tym dniu 83 z nich były już bowiem dostępne do wglądu w Internecie od kilku miesięcy, a trzy ostatnie zostały zamieszczone w dniu 21 października 2020 r., czyli przed tym dniem.

– *Ocena Trybunału*

36 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w zakresie, w jakim skarga zmierza do ujawnienia uchybienia o charakterze generalnym przepisom dyrektywy, opartego w szczególności na przyjętej przez władze krajowe postawie polegającej na systematycznym i stałym tolerowaniu sytuacji niezgodnych z tymi przepisami, nie można zasadniczo wykluczyć przedstawienia przez Komisję dodatkowych dowodów zmierzających, na etapie postępowania przed Trybunałem, do wykazania generalnego i ciągłego charakteru zarzucanego uchybienia [zob. podobnie wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 37; z dnia 4 marca 2021 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Wartości dopuszczalne – NO2), C-664/18, EU:C:2021:171, pkt 80].

37 W tym kontekście należy również przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja może sprecyzować swoje pierwotne zarzuty w skardze, pod warunkiem jednak, że nie zmienia ona przedmiotu sporu. Zmiana taka zaś nie zachodzi, gdy Komisja przedstawia nowe dowody zmierzające do zilustrowania sformułowanych w uzasadnionej opinii zarzutów uchybienia o charakterze generalnym przepisom dyrektywy [zob. podobnie wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 38; z dnia 4 marca 2021 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Wartości dopuszczalne – NO_2), C-664/18, EU:C:2021:171, pkt 81].

38 W niniejszej sprawie strony są zgodne co do tego, że choć w skardze Komisja zarzuca Republice Federalnej Niemiec utratę powierzchni typów siedlisk przyrodniczych 6510 i 6520 w łącznej liczbie, odpowiednio, 596 i 88 terenów, to 99 i 2 z tych terenów nie zostały wymienione w uzasadnionej opinii.

39 Jednakże Republika Federalna Niemiec nie kwestionuje faktu, że ustalenia dotyczące pogorszenia stanu siedlisk dokonane przez Komisję w odniesieniu do tych 101 terenów mają taki sam charakter jak ustalenia przytoczone w uzasadnionej opinii na poparcie ogólnego i strukturalnego uchybienia zarzucanego temu państwu członkowskiemu. Zatem okoliczność, że wspomniane tereny nie zostały wymienione w uzasadnionej opinii, mimo że informacje dotyczące niektórych z nich były do wglądu w Internecie przed wydaniem uzasadnionej opinii, nie stoi na przeszkodzie temu, by Komisja mogła powołać się na nie na poparcie swojej skargi w celu zilustrowania uchybienia o charakterze generalnym, którego popełnienie instytucja ta zarzuca temu państwu członkowskiemu. Zgodnie bowiem z orzecznictwem przypomnianym w pkt 36 i 37 niniejszego wyroku Komisja, czyniąc to, nie zmieniła przedmiotu sporu, lecz ograniczyła się do sprecyzowania swoich pierwotnych zarzutów, przedstawiając dodatkowe dowody mające na celu zilustrowanie ogólnego i strukturalnego uchybienia zarzucanego przez nią w uzasadnionej opinii.

40 Wynika z tego, że zarzut niedopuszczalności oparty na braku zgodności między uzasadnioną opinią a skargą należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności opartego na nieprecyzyjnym charakterze skargi w odniesieniu do zarzutu niewystarczającego nadzoru

– *Argumentacja stron*

41 Republika Federalna Niemiec przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma na celu umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu z jednej strony zastosowania się do zobowiązań, które na nim ciążą na mocy prawa Unii, a z drugiej strony skutecznego podniesienia argumentów na swoją obronę wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję. Ponadto uzasadniona opinia powinna przedstawiać szczegółowo i w sposób spójny powody, które doprowadziły Komisję do przekonania, że zainteresowane państwo uchybiło jednemu z ciążących na nim zobowiązań.

42 Tymczasem w niniejszej sprawie, o ile Komisja zarzuca temu państwu członkowskiemu, że nie zapewniło ono „odpowiedniego” nadzoru w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do typów siedlisk 6510 i 6520, o tyle ani ze skargi, ani z uzasadnionej opinii nie wynika, jakie konkretne wymogi Komisja wywodzi na poziomie terenów, na których znajdują się te siedliska, z takiego obowiązku nadzoru. W związku z tym zdaniem tego państwa członkowskiego nie jest jasne, co powinno ono uczynić w celu zaradzenia zarzucanemu

uchybieniu, a w szczególności – czy Komisja uważa, że to do niego należało podjęcie szczególnych środków nadzoru w odniesieniu do każdego odnośnego obszaru ochrony, czy też stoi ona na stanowisku, że takie środki istniały, lecz że były one stosowane w zbyt dużych odstępach czasu lub w sposób zbyt powierzchowny. Podobnie, i z tego samego powodu, nieprecyzyjność skargi uniemożliwia przeprowadzenie obrony w ramach niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

43 Zarzut pierwszy jest zatem niedopuszczalny, gdyż brakuje mu precyzji w tym względzie.

44 W replice Komisja wnosi o oddalenie zarzutu niedopuszczalności.

45 Utrzymuje ona, że Republika Federalna Niemiec niesłusznie powołuje się na nieprecyzyjny charakter zarzutu pierwszego. Twierdzi ona, że jasno ustaliła, zarówno w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, jak i w skardze, jakie wymogi prawne w zakresie nadzoru wynikają z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

46 Instytucja ta przypomina, że wyjaśniła, iż „odpowiednie działania" w rozumieniu tego przepisu powinny obejmować regularny nadzór nad terenami Natura 2000 narażonymi na silne obciążenia i zagrożenia, których stan ochrony zmienia się w sposób negatywny, jak ma to miejsce w przypadku typów siedlisk 6510 i 6520 w Niemczech, przy czym częstotliwość i szczegóły tego nadzoru powinny być dostosowane przez państwa członkowskie do stanu ochrony i tendencji zaobserwowanych w typach siedlisk na ich terytorium.

47 Komisja dodaje, że – jak wskazała w sposób jednoznaczny w skardze – regularny szczególny nadzór na poziomie terenów z częstotliwością mniejszą w każdym razie niż 12 lat jest wymagany prawnie. Podkreśla ona jednak, że w niniejszej sprawie, zważywszy na przekazane przez Republikę Federalną Niemiec dane faktyczne dotyczące nadzoru na terytorium tego państwa członkowskiego, którego częstotliwość może tam wynosić do 12 lat, nadzór ten nie był „odpowiedni" w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, mając na uwadze niekorzystny stan typów siedlisk i jego stałe pogarszanie się.

48 W duplice Republika Federalna Niemiec podtrzymuje podniesiony zarzut niedopuszczalności. Chociaż uważa ona, że replika Komisji pozwoliła na wyjaśnienie, iż pierwszy zarzut podniesiony przez nią dotyczy zasadniczo niewystarczającego charakteru częstotliwości nadzoru nad terenami, na których znajdują się typy siedlisk 6510 i 6520, to jednak powtarza, że charakter zarzutu nie wynika jasno ani z uzasadnionej opinii, ani ze skargi.

– *Ocena Trybunału*

49 Na wstępie należy zaznaczyć, że niniejszy zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec nie dotyczy argumentacji Komisji, zgodnie z którą znaczące utraty powierzchni typów siedlisk 6510 i 6520 na dużej liczbie terenów geograficznych na terytorium tego państwa członkowskiego świadczą o tym, że właściwe organy tego państwa członkowskiego systematycznie zaniedbują regularny nadzór nad stanem ochrony tych typów siedlisk.

50 Republika Federalna Niemiec sama bowiem twierdzi, że argumentacja Komisji dotyczy tego, czy monitorowanie typów siedlisk 6510 i 6520, które jest prowadzone w tym państwie członkowskim, odpowiada wymogom wynikającym z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej i czy wspomniane państwo członkowskie podjęło „odpowiednie działania" w rozumieniu tego przepisu, aby zapobiec pogorszeniu stanu siedlisk.

51 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że kwestia zakresu i częstotliwości wynikających z tego przepisu, na której opiera się Republika Federalna Niemiec, podnosząc niedopuszczalność argumentacji Komisji, dotyczy istoty sprawy i oceny tego, czy zachowanie tego państwa członkowskiego stanowi naruszenie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

52 W konsekwencji drugi zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Republikę Federalną Niemiec również należy oddalić.

53 Z powyższego wynika, że niniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest dopuszczalna w całości.

Co do istoty

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej

– *Argumentacja stron*

54 W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej poprzez brak podjęcia w sposób ogólny i strukturalny odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu typów siedlisk 6510 i 6520 na specjalnych obszarach ochrony na jej terytorium.

55 Komisja utrzymuje, że uchybienie tego państwa członkowskiego polegające na niepodjęciu takich odpowiednich działań zostało wykazane przez znaczące utraty powierzchni tych typów siedlisk na tych obszarach, przez brak szczególnego nadzoru nad terenami, na których znajdują się wspomniane typy siedlisk, a także przez brak prawnie wiążących środków ochronnych przed nadmiernym nawożeniem i przedwczesnym koszeniem tych obszarów.

56 Po pierwsze, jeśli chodzi o znaczące utraty powierzchni typów siedlisk 6510 i 6520 na specjalnych obszarach ochrony, Komisja wskazuje, że BfN stwierdził w „Grünland-Report” (sprawozdaniu w sprawie użytków zielonych) z 2014 r. duże utraty powierzchni i jakości oraz pogorszenie stanu tych dwóch typów siedlisk od 2007 r. Podobnie sprawozdania przekazane przez Republikę Federalną Niemiec na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej za okresy 2001–2006, 2007–2012 i 2013–2018 potwierdzają takie pogorszenie.

57 Komisja wyjaśnia, że przeprowadziła analizę porównawczą danych przekazanych przez władze niemieckie w SFD dotyczących roku 2006 i danych późniejszych, a mianowicie danych pochodzących z najbardziej aktualnych dostępnych SFD i planów zagospodarowania dla różnych specjalnych obszarów ochrony. Z analizy tej wynika, że na 596 terenach z 2027, na których znajduje się typ siedliska 6510, i na 88 terenach z 295, na których znajduje się typ siedliska 6520, nastąpiła znacząca utrata powierzchni tych typów siedlisk. Dokładniej rzecz ujmując, na rozpatrywanych terenach utracono 49,52 % powierzchni typu siedliska 6510 i 51,07 % powierzchni typu siedliska 6520.

58 Komisja dodaje, że ta duża liczba terenów jest rozmieszczona na całym terytorium Republiki Federalnej Niemiec, co stanowi wyraz ewolucji ogólnej i strukturalnej. Wbrew temu, co twierdzi to państwo członkowskie, dokonanie ogólnej oceny wszystkich terenów, na których znajdują się te typy siedlisk, nie było konieczne, ponieważ pogorszenia stanu na niektórych specjalnych obszarach ochrony nie można zrekompensować poprawą na innych z tych obszarów.

59 Ponadto instytucja ta zauważa, że Republika Federalna Niemiec uznaje część utraty powierzchni, a mianowicie 977,44 ha dla typu siedliska 6510 i 110,49 ha dla typu siedliska 6520.

60 Komisja odpiera argumentację tego państwa członkowskiego, zgodnie z którą część stwierdzonej utraty powierzchni nie jest „rzeczywista”, lecz wynika z błędnego wyznaczenia niektórych terenów jako „specjalnych obszarów ochrony” i z błędów oszacowań, które w odniesieniu do roku 2006 obarczyły początkowe obliczenie zasięgu danych terenów i typów siedlisk. Instytucja ta, zaprzeczając, jakoby te rzekome błędy uzasadniały zmniejszenie o 6476,61 ha na 347 terenach, na których znajduje się typ siedliska przyrodniczego 6510, i o 1322,16 ha na 75 terenach, na których znajduje się typ siedliska 6520, uważa, że miała ona prawo, w celu przeprowadzenia analizy porównawczej, oprzeć się na danych dostarczonych przez Republikę Federalną Niemiec w SFD za rok 2006 oraz w kolejnych latach.

61 W każdym razie Komisja uważa, że stwierdzone przez nią utraty powierzchni są zbyt istotne, aby mogły być wynikiem zwykłych błędów, ponieważ w wypadku ponad 50 % badanych przez nią terenów w latach 2006–2017 utracono około 60–100 % powierzchni rozpatrywanych typów siedlisk.

62 Po drugie, Komisja podnosi, że pogorszenie stanu terenów, na których znajdują się typy siedlisk 6510 i 6520 w Niemczech, wynika w szczególności z systematycznego braku odpowiedniej i regularnej kontroli tych terenów przez właściwe władze niemieckie. Utrzymuje ona, że częstotliwość, z jaką należy przeprowadzać kontrole, zależy od stanu ochrony i tendencji zaobserwowanych w danym typie siedliska, oraz że państwo członkowskie, którego władze nie przeprowadzają regularnych i szczegółowych kontroli specjalnych obszarów ochrony, siłą rzeczy uchybia zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

63 Instytucja ta dodaje, że w wielu krajach związkowych Republiki Federalnej Niemiec nie ma dokładnych map umożliwiających określenie, w jakim zakresie pogorszył się stan typów siedlisk danego obszaru ochrony, lub przynajmniej że cykl sporządzania map jest zbyt długi. Ponadto w wielu przypadkach kontrola zapewniana przez właściwe władze niemieckie jest przeprowadzana wyłącznie wyrywkowo lub w odniesieniu do konkretnego przypadku.

64 Po trzecie, Komisja podnosi, że pogorszenie stanu typów siedlisk 6510 i 6520 w Niemczech wynika również z faktu, że to państwo członkowskie nie przyjęło prawnie wiążących środków w celu ochrony specjalnych obszarów ochrony przed nadmiernym nawożeniem i przedwczesnym koszeniem. Podkreśla ona, że Republika Federalna Niemiec preferuje podejście umowne, które jest niewystarczająco wiążące i które w związku z tym nie może zapobiec nadmiernemu nawożeniu i przedwczesnemu koszeniu.

65 Zdaniem tej instytucji niewiążące zalecenia i plany zagospodarowania, jak również porozumienia w sprawie umownej ochrony przyrody nie mogą skutecznie uzupełniać systemu ochrony specjalnych obszarów ochrony, ponieważ mają jedynie charakter dobrowolny i stanowią wyłącznie zachętę dla rolników.

66 W odpowiedzi na skargę Republika Federalna Niemiec wnosi o oddalenie zarzutu pierwszego, podnosząc, że nie uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

67 Po pierwsze, to państwo członkowskie podnosi, że Komisja nie może na podstawie ogólnej oceny terenów, na których znajdują się typy siedlisk 6510 i 6520 w Niemczech, dojść do wniosku, iż utraty powierzchni tych typów siedlisk na tych terenach dowodzą istnienia systematycznego i trwałego uchybienia temu przepisowi.

68 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec Komisja skoncentrowała swoją analizę porównawczą na ograniczonej liczbie terenów o stosunkowo niewielkiej powierzchni, nie uwzględniając zwiększenia powierzchni, do którego doszło na innych terenach.

69 Tymczasem gdyby instytucja ta dokonała ogólnej oceny wszystkich terenów, na których znajdują się typy siedlisk 6510 i 6520, zgłoszonych przez Republikę Federalną Niemiec w SFD od roku 2006 (to jest 2183 tereny, na których znajduje się typ siedliska 6510, o powierzchni ogółem około 85 000 ha, oraz 330 terenów, na których znajduje się typ siedliska 6520, o powierzchni ogółem ponad 12 000 ha), stwierdziłaby ona jedynie utratę powierzchni wynoszącą 4,27 % dla typu siedliska 6520, a nawet zauważyłaby zwiększenie o 5,22 % powierzchni dla typu siedliska 6510.

70 To państwo członkowskie dodaje, że SFD dotyczące roku 2006 zawierały błędy oszacowań i błędy naukowe, które zostały później skorygowane. Błędy te wyjaśniają częściowo zmniejszenie się od roku 2006 zarejestrowanej powierzchni typów siedlisk 6510 i 6520.

71 Republika Federalna Niemiec przypomina, że Komisja zarzuca jej straty powierzchni wynoszące 18 717,14 ha dla typu siedliska 6510 i 1890,35 ha dla typu siedliska 6520 na wybranych przez nią specjalnych obszarach ochrony, podczas gdy straty powierzchni wynoszą, odpowiednio, jedynie 977,44 ha i 110,49 ha. Ta utrata powierzchni odpowiada zatem na tych obszarach, odpowiednio, około 5,4 % i 6,2 % całkowitej powierzchni wspomnianych typów siedlisk.

72 Republika Federalna Niemiec wyjaśnia, że biorąc pod uwagę jedynie tereny wybrane przez Komisję i zakładając, że na tych terenach wszelkie deficyty powierzchni typów siedlisk 6510 i 6520, dla których nie ma pewnej przyczyny, wynikają ze spadku rzeczywistej powierzchni, ta utrata powierzchni wyniosłaby około 11 000 ha dla typu siedliska 6510 i około 360 ha dla typu siedliska 6520.

73 To państwo członkowskie podnosi również, że o ile sprawozdanie w sprawie użytków zielonych z 2014 r. i sprawozdania przedłożone na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej za okresy 2001–2006, 2007–2012 i 2013–2018 potwierdzają istnienie pewnej utraty powierzchni tych typów siedlisk, o tyle stwierdzona w ten sposób strata nie jest wystarczająco istotna, aby wykazać istnienie systematycznego i trwałego naruszenia.

74 Po drugie, Republika Federalna Niemiec podnosi, że art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nie zawiera żadnego wiążącego wymogu dotyczącego obowiązku nadzoru ciążącego na państwach członkowskich ani nie precyzuje konkretnych działań, jakie państwa te powinny podjąć w tym względzie, wobec czego państwa te dysponują zakresem uznania przy określaniu zasad nadzoru.

75 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec nadzór, o którym mowa w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, jest wystarczający, jeżeli pozwala na określenie działań, jakie należy podjąć na różnych specjalnych obszarach ochrony w celu skutecznego uniknięcia pogorszenia stanu typów siedlisk.

76 To państwo członkowskie twierdzi, że prowadzi nadzór nad terenami, na których znajdują się typy siedlisk 6510 i 6520, przy czym w poszczególnych krajach związkowych, ze względu na federalną strukturę państwa, występują różnice.

77 Republika Federalna Niemiec zauważa, że Komisja nie twierdzi, iż inna forma nadzoru mogła zapobiec zarzucanym utratom powierzchni.

78 Po trzecie, to państwo członkowskie przypomina, że wyrażenie „odpowiednie działania" zawarte w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej przyznaje państwom członkowskim zakres uznania w ramach transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego, że środki o charakterze prewencyjnym należy uznać za odpowiednie oraz że państwa członkowskie mają swobodę decydowania o tym, w jaki sposób wprowadzają w życie środki zapobiegawcze, ponieważ zakazy nie są bezwzględnie obowiązujące.

79 Utrzymuje ono, że pozostawienie gruntów odłogowanych z powodu rezygnacji z użytkowania stanowi również czynnik obciążający typów siedlisk 6510 i 6520, wobec którego należy podjąć odpowiednie działania.

80 Republika Federalna Niemiec podnosi, że z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nie wynika obowiązek podjęcia działań, które nakładałyby zakaz koszenia w niektórych okresach roku i przewidywałyby wartości maksymalne w odniesieniu do nawożenia. Ponadto trudno byłoby dokładnie przewidzieć moment, w którym ma nastąpić pierwsze koszenie, a także określić, czy i w jakim zakresie możliwe jest lub nawet, w stosownym przypadku, konieczne nawożenie.

81 To państwo członkowskie podkreśla, że Komisja ani nie wykazała powodów, dla których regulacje wykonawcze miałyby być bardziej skuteczne niż umowna ochrona przyrody, ani nie wykazała, że środki krajowe mające na celu zapobieżenie w Niemczech nadmiernemu nawożeniu i przedwczesnemu koszeniu terenów, na których znajdują się typy siedliska 6510 i 6520, są nieodpowiednie. Ponadto Komisja nie wyjaśniła, w jaki sposób regulacje wykonawcze dotyczące nawożenia i koszenia mogłyby zapobiec zarzucanym przez nią utratom powierzchni.

82 Wreszcie to państwo członkowskie uważa, że umowna ochrona przyrody jest bardziej adekwatna do antycypującego charakteru art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej niż narzucenie sposobu eksploatacji w drodze regulacji porządkowych. Chociaż takie podejście umowne nie może zagwarantować braku jakiegokolwiek pogorszenia, to jest ono ogólnie skuteczne i prowadzi do regularnego kontrolowania.

– *Ocena Trybunału*

83 Na wstępie należy przypomnieć przede wszystkim, że art. 6 dyrektywy siedliskowej nakłada na państwa członkowskie szereg szczególnych obowiązków i procedur zmierzających do zapewnienia, jak wynika z art. 2 ust. 2 tej dyrektywy, zachowania lub, w stosownych przypadkach, odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych, a w szczególności specjalnych obszarów ochrony (wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., People Over Wind i Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 23).

84 Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej dzieli środki wymienione w tym przepisie na trzy kategorie, a mianowicie na środki ochronne, środki zapobiegawcze i środki kompensujące, przewidziane, odpowiednio, w ust. 1, 2 i 4 tego artykułu. W tym kontekście celem działań, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, jest ochrona terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania [zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-444/21, EU:C:2023:524, pkt 147, 148 i przytoczone tam orzecznictwo].

85 Zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których wyznaczono takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów tej dyrektywy.

86 Przepis ten nakłada na państwa członkowskie ogólny obowiązek podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk oraz istotnego niepokojenia gatunków, dla których wyznaczono te obszary [wyrok z dnia 24 czerwca 2021 r., Komisja/Hiszpania (Pogorszenie stanu obszaru przyrodniczego Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, pkt 153 i przytoczone tam orzecznictwo].

87 W celu wykazania uchybienia art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej Komisja nie musi stwierdzić istnienia związku przyczynowego między działaniem lub bezczynnością danego państwa członkowskiego a pogorszeniem stanu siedlisk lub istotnym niepokojeniem odnośnych gatunków. Wystarczy bowiem, by instytucja ta wykazała istnienie prawdopodobieństwa lub ryzyka, że działanie to lub owa bezczynność spowoduje pogorszenie stanu tych siedlisk lub istotne niepokojenie owych gatunków [wyrok z dnia 24 czerwca 2021 r., Komisja/Hiszpania (Pogorszenie stanu obszaru przyrodniczego Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, pkt 155 i przytoczone tam orzecznictwo].

88 Następnie należy zauważyć, że bez uszczerbku dla spoczywającego na Komisji, jak w każdym innym przypadku, ciężaru dowodu nic a priori nie stoi na przeszkodzie temu, aby kontynuowała ona starania o stwierdzenie uchybień przepisom tej dyrektywy z powodu przyjętej przez władze państwa członkowskiego postawy wobec konkretnych i jednoznacznie wskazanych sytuacji i jednocześnie o stwierdzenie uchybień tym przepisom z powodu tego, że władze te przyjęły sprzeczną z nimi praktykę ogólną, którą w tym przypadku poszczególne sytuacje ilustrują [wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-444/21, EU:C:2023:524, pkt 165 i przytoczone tam orzecznictwo].

89 Gdy Komisja dostarczyła wystarczającą liczbę dowodów wskazujących, że władze państwa członkowskiego stosują powtarzającą się i ciągłą praktykę sprzeczną z przepisami dyrektywy, na tym państwie członkowskim spoczywa ciężar szczegółowego i merytorycznego zakwestionowania przedstawionych w ten sposób danych i wynikających z nich konsekwencji [wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-444/21, EU:C:2023:524, pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo].

90 Jednocześnie, w świetle ciążącego na niej obowiązku wykazania zarzucanego państwu członkowskiemu uchybienia, Komisja nie może, pod pozorem podniesienia wobec danego państwa członkowskiego ogólnego i trwałego uchybienia zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy prawa Unii, zostać zwolniona z tego obowiązku dostarczenia dowodu na podnoszone uchybienie w oparciu o konkretne elementy znamionujące naruszenie konkretnych przepisów, na które Komisja się powołuje, i opierać się na zwykłych domniemaniach lub schematycznych

związkach przyczynowych [wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-444/21, EU:C:2023:524, pkt 167 i przytoczone tam orzecznictwo].

91 Ponadto Komisja może zwrócić się do Trybunału o stwierdzenie uchybienia polegającego na nieosiągnięciu rezultatu przewidzianego w dyrektywie [zob. podobnie wyroki: z dnia 10 kwietnia 2003 r., Komisja/Niemcy, C-20/01 i C-28/01, EU:C:2003:220, pkt 30; a także z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Włochy (Bakteria Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, pkt 77].

92 Wreszcie należy zauważyć, że o ile art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej ustanawia ogólny obowiązek podjęcia odpowiednich działań ochronnych w celu uniknięcia w szczególności pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych, o tyle przepis ten nie przewiduje konkretnych środków, które państwa członkowskie byłyby zobowiązane przyjąć, pozostawiając im zatem zakres uznania przy jego stosowaniu (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 36, 37, 40).

93 Z tych uwag wstępnych wynika, że Komisja, która jako jedyna jest właściwa do podjęcia decyzji, czy należy wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, może wnieść do Trybunału skargę o stwierdzenie systematycznego i trwałego uchybienia państwa członkowskiego polegającego na naruszeniu jego ogólnego obowiązku podjęcia odpowiednich działań zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w celu uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych na specjalnych obszarach ochrony. W sytuacji gdy Komisja zarzuca temu państwu członkowskiemu takie systematyczne i trwałe uchybienie, wykazując istnienie prawdopodobieństwa lub ryzyka, że zaniechanie podjęcia działań tego rodzaju będzie skutkowało pogorszeniem stanu rzeczonych siedlisk przyrodniczych, i przedstawiając poszczególne sytuacje ilustrujące to uchybienie, do tego państwa członkowskiego należy zakwestionowanie okoliczności prawnych i faktycznych przywołanych przez Komisję oraz obalenie istnienia takiej zarzucanej konsekwencji.

94 W niniejszej sprawie Komisja utrzymuje, że uchybieniem zobowiązaniu wynikającemu z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej jest zaniechanie przez Republikę Federalną Niemiec w sposób ogólny i strukturalny podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu typów siedlisk 6510 i 6520 na wyznaczonych dla nich specjalnych obszarach ochrony. Zdaniem tej instytucji istnienie tego uchybienia zostało wykazane w wyniku utraty znaczącej powierzchni tych typów siedlisk na terenach, na których siedliska się znajdują, co wynika z braku szczególnego nadzoru nad tymi terenami oraz z braku prawnie wiążących środków ochronnych przed nadmiernym nawożeniem i przedwczesnym koszeniem tych terenów.

95 W pierwszej kolejności, co się tyczy zarzutu pogorszenia stanu typów siedlisk 6510 i 6520 w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej ze względu na znaczące utraty powierzchni, których doznały te typy siedlisk na specjalnych obszarach ochrony w Niemczech, Trybunał wyjaśnił już, że ponieważ celem tego przepisu jest ochrona terenów przed możliwym pogorszeniem ich stanu, dla jego wprowadzenia w życie może być konieczne podjęcie zarówno działań zapobiegawczych przeciwko zewnętrznym naruszeniom i zakłóceniom spowodowanym przez człowieka, jak i działań powstrzymujących rozwój naturalny mogący pogorszyć stan ochrony siedlisk przyrodniczych na specjalnych obszarach ochrony [zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-444/21, EU:C:2023:524, pkt 148, 149 i przytoczone tam orzecznictwo].

96 Ponadto, biorąc pod uwagę, że art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej ma zastosowanie na poziomie terenów, a państwa członkowskie są zobowiązane do uniknięcia na każdym terenie pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych, których obecność jest znacząca, stwierdzone pogorszenie stanu danego terenu nie może być kompensowane poprawą stanu innych terenów.

97 W związku z tym w celu dokonania oceny, czy Republika Federalna Niemiec naruszyła w sposób ogólny i strukturalny art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, należy zbadać, czy Komisja wykazała istnienie na dużej liczbie terenów reprezentatywnych dla tego państwa członkowskiego znaczących utrat powierzchni typów siedlisk 6510 i 6520, oraz prawdopodobieństwo, że to pogorszenie stanu tych typów siedlisk zostało spowodowane zaniechaniem podjęcia przez to państwo członkowskie odpowiednich działań.

98 Przede wszystkim, jeśli chodzi o utraty powierzchni typów siedlisk 6510 i 6520 w Niemczech, Komisja utrzymuje, że analiza przeprowadzona dla celów niniejszej skargi w drodze porównania danych przekazanych przez to państwo członkowskie w SFD dotyczących roku 2006 z danymi pochodzącymi z najbardziej aktualnych dostępnych SFD i planów zagospodarowania dla różnych obszarów wykazała znaczącą utratę powierzchni na 596 terenach z 2027 terenów, na których znajduje się typ siedliska 6510, i na 88 terenach z 295 terenów, na których znajduje się typ siedliska 6520, wobec czego utrata ta wynosi na rozpatrywanych terenach 49,52 % powierzchni typu siedliska 6510 i 51,07 % powierzchni typu siedliska 6520. Zdaniem tej instytucji duża liczba terenów, na których stwierdzono znaczący spadek powierzchni, jak również rozmieszczenie geograficzne danych terenów w całych Niemczech wskazują, że chodzi o ewolucję ogólną i strukturalną.

99 Aby zakwestionować te oceny, Republika Federalna Niemiec twierdzi, że dla celów oceny zmian powierzchni Komisja błędnie oparła się na zawartych w SFD danych za rok 2006 dotyczących tych typów siedlisk ze względu na występujące w nich błędy. Należy jednak zauważyć, że nawet po skorygowaniu tych błędów nadal występuje utrata powierzchni na 81 terenach, na których znajduje się typ siedliska 6510, i na 15 terenach, na których znajduje się typ siedliska 6520.

100 Ponadto to państwo członkowskie wskazuje, że według SFD przekazanych od roku 2006 typ siedliska 6510 obejmował ogółem około 85 000 ha, a typ siedliska 6520 ogółem ponad 12 000 ha, podczas gdy na terenach uwzględnionych przez Komisję instytucja ta wykazuje utraty powierzchni wynoszące 18 717,14 ha dla typu siedliska 6510 i 1890,35 ha dla typu siedliska 6520. Tymczasem zdaniem tego państwa członkowskiego w rzeczywistości utraty powierzchni powstałe na tych terenach wynoszą, odpowiednio, 977,44 ha i 110,49 ha.

101 Należy jeszcze zauważyć, że Republika Federalna Niemiec przyznaje, iż nie jest w stanie przedstawić uzasadnienia lub wyjaśnienia w odniesieniu do niektórych terenów uwzględnionych przez Komisję, gdzie stwierdzono utraty powierzchni wynoszące około 11 000 ha dla typu siedliska 6510 i około 360 ha dla typu siedliska 6520.

102 Dane zawarte w załączniku B.4 do odpowiedzi na skargę tego państwa członkowskiego potwierdzają to twierdzenie w zakresie, w jakim wskazują, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 73 opinii, że te „niewyjaśnione ubytki” wynoszą co najmniej 9853,38 ha na ponad 200 terenów, na których znajduje się typ siedliska 6510, i co najmniej 249,78 ha na 24 terenach, na których znajduje się typ siedliska 6520.

103 W świetle tych okoliczności należy stwierdzić, że Komisja wykazała znaczące utraty powierzchni typów siedlisk 6510 i 6520 na dużej liczbie terenów znajdujących się na terytorium Republiki Federalnej Niemiec.

104 Następnie, co się tyczy kwestii, czy te utraty powierzchni są reprezentatywne dla tego państwa członkowskiego, wystarczy zauważyć, że rozpatrywane tereny znajdują się w wypadku typu siedliska 6510 w dziesięciu, a w wypadku typu siedliska 6520 w pięciu krajach związkowych tego państwa członkowskiego, które liczy owych krajów szesnaście, w tym trzy miasta, a mianowicie Berlin, Brema i Hamburg, posiadające status kraju związkowego.

105 Wreszcie należy stwierdzić, że Komisja wykazała w wystarczający sposób prawdopodobieństwo, że to pogorszenie typów siedlisk zostało spowodowane zaniechaniem podjęcia odpowiednich działań pozwalających uniknąć takiego pogorszenia oraz że Republika Federalna Niemiec nie przedstawiła żadnego dowodu mogącego wykluczyć to prawdopodobieństwo.

106 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentacji Komisji, zgodnie z którą brak szczególnego nadzoru na specjalnych obszarach ochrony wyznaczonych dla typów siedlisk 6510 i 6520 w Niemczech przyczynił się do pogorszenia stanu tych typów siedlisk, należy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 92 i 93 niniejszego wyroku – art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, który ustanawia ogólny obowiązek unikania pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych, pozostawia każdemu państwu członkowskiemu zakres uznania przy stosowaniu tego przepisu, a w szczególności gdy Komisja zarzuca państwu członkowskiemu systematyczne i trwałe uchybienie temu obowiązkowi, wykazując prawdopodobieństwo, że bezczynność tego państwa spowoduje pogorszenie stanu rzeczonych siedlisk przyrodniczych, do tego państwa członkowskiego należy podważenia aspektów prawnych i faktycznych przywołanych przez tę instytucję.

107 W niniejszej sprawie, po pierwsze, ustaliwszy istnienie znaczących utrat powierzchni typów siedlisk 6510 i 6520 na znacznej liczbie terenów geograficznych znajdujących się na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, Komisja podnosi, że utraty te stanowią wskazówkę, iż właściwe organy tego państwa członkowskiego systematycznie zaniedbują regularny nadzór nad stanem ochrony tych typów siedlisk.

108 Zważywszy, że zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez tę instytucję jest prawdopodobne, iż taki niewystarczający nadzór tych władz przyczynił się do pogorszenia stanu tych typów siedlisk na terenach, na których się one znajdują i których stan ochrony ewoluuje negatywnie, na Republice Federalnej Niemiec spoczywa obowiązek przedstawienia dowodów mogących wykazać brak nieprawidłowości z jej strony w zakresie szczególnego nadzoru nad tymi terenami.

109 Z drugiej strony, jeśli chodzi o zarzut Komisji dotyczący braku szczególnych środków nadzoru, Republika Federalna Niemiec przedstawia ogólny opis systemu nadzoru zarówno na poziomie federalnym, jak i na poziomie krajów związkowych, a także przedstawia pewne szczególne środki nadzoru, które mogą być stosowane na tych poziomach. Uważa ona zatem, że w odpowiedni sposób sprawuje nadzór nad typami siedlisk 6510 i 6520 na swoim terytorium. Należy jednak stwierdzić, że w tym kontekście to państwo członkowskie jedynie częściowo odrzuca twierdzenia Komisji, zgodnie z którymi w niektórych krajach związkowych nie ma dokładnych map odnoszących się do terenów, na których znajdują się te typy siedlisk, lub że cykl kartograficzny jest zbyt długi, lub też że brak jest kontroli stanu tych typów siedlisk albo kontrola ta jest przeprowadzana wyłącznie wyrywkowo lub w odniesieniu do konkretnego przypadku.

110 Należy zatem zaznaczyć, że środki nadzoru stosowane w Niemczech nie są dla danych terenów wystarczająco szczególne, regularne i konsekwentne, aby można było uznać, że nadzór ten jest odpowiedni w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

111 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o argumentację Komisji, zgodnie z którą pogorszenie stanu typów siedlisk 6510 i 6520 w Niemczech wynika jeszcze z faktu, że to państwo członkowskie nie przyjęło prawnie wiążących środków przeciwko nadmiernemu nawożeniu i przedwczesnemu koszeniu w celu ochrony specjalnych obszarów ochrony, a wręcz przeciwnie, preferuje porozumienia w sprawie umownej ochrony przyrody, jak również niewiążące zalecenia i plany zagospodarowania, należy zauważyć, że strony są zgodne co do tego, iż nadmierne nawożenie i przedwczesne koszenie terenów, na których znajdują się te typy siedlisk, ma skutek w postaci pogorszenia ich stanu, podczas gdy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wymaga, aby państwa członkowskie podjęły działania w celu uniknięcia takiego pogorszenia.

112 Co się tyczy charakteru tych środków, Republika Federalna Niemiec podnosi, opierając się na pkt 63 wyroku z dnia 14 października 2010 r., Komisja/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602), że nie wydaje się, by realizacja tego celu wymagała bezwzględnie ustanowienia szczególnych zakazów, i że cel ten można osiągnąć za pomocą umów ochronnych wiążących podmioty eksploatujące dane tereny, a także niewiążących zaleceń i planów zagospodarowania.

113 Tymczasem w tym względzie Trybunał orzekł, że poziom ochrony przewidziany w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej należy w szczególności określić w świetle założeń ochrony danego terenu (wyrok z dnia 12 września 2024 r., Elliniki Ornithologiki Etaireia i in., C-66/23, EU:C:2024:733, pkt 43).

114 Tak więc w zakresie, w jakim cel ochrony terenów objętych tym przepisem polega, jak przypomniano w pkt 84 niniejszego wyroku, na ochronie tych terenów przed pogorszeniem stanu, brak prawnie wiążącego przepisu zakazującego nadmiernego nawożenia i przedwczesnego koszenia terenów, na których znajdują się wspomniane typy siedlisk 6510 i 6520, nie pozwala Republice Federalnej Niemiec na spełnienie wymogów art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

115 Ponadto, o ile to państwo członkowskie powołuje się na istnienie porozumień o ochronie wiążących podmioty eksploatujące te tereny, o tyle nie wykazuje ono, by porozumienia te wywoływały skutek prawnie wiążącego postanowienia zakazującego nadmiernego nawożenia i przedwczesnego koszenia na tych terenach.

116 W konsekwencji Republika Federalna Niemiec naruszyła art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, nie przyjmując prawnie wiążących środków ochronnych przed nadmiernym nawożeniem i przedwczesnym koszeniem terenów, na których znajdują się typy siedlisk 6510 i 6520.

117 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że nie podejmując w sposób ogólny i strukturalny odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu typów siedlisk 6510 i 6520 chronionych w ramach sieci Natura 2000, o których mowa w załączniku I do dyrektywy siedliskowej, na wyznaczonych dla nich terenach, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 2 tej dyrektywy.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy siedliskowej

– *Argumentacja stron*

118 W ramach zarzutu drugiego Komisja podnosi, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy siedliskowej poprzez nieprzekazanie jej w sposób ogólny i strukturalny zaktualizowanych danych dotyczących terenów, na których znajdują się typy siedlisk 6510 i 6520.

119 Podnosi ona, że na 202 z 596 terenów, na których znajduje się typ siedliska 6510, i na 14 z 88 terenów, na których znajduje się typ siedliska 6520, ostatnie SFD nie były aktualne, ponieważ nie zawierały rzeczywistych ustaleń dotyczących powierzchni tych typów siedlisk. Zważywszy, że dotyczy to dziesięciu z szesnastu krajów związkowych Republiki Federalnej Niemiec, chodzi tu o systematyczny brak aktualizacji SFD.

120 Komisja utrzymuje, że niezależnie od faktu, iż art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy siedliskowej nie nakłada wyraźnie na państwa członkowskie obowiązku regularnego dostarczania zaktualizowanych danych dotyczących powierzchni każdego specjalnego obszaru ochrony, ten obowiązek aktualizacji wynika z wykładni kontekstowej i celowościowej tego przepisu.

121 Instytucja ta wyjaśnia, że musi ona dysponować tymi danymi, aby zapewnić przestrzeganie celów ochrony określonych w art. 2 dyrektywy siedliskowej. Ponadto Komisja przypomina, że zgodnie z art. 9 tej dyrektywy powinna ona okresowo dokonywać przeglądu przyczyniania się sieci Natura 2000 do osiągnięcia celów określonych w art. 2 i 3 wspomnianej dyrektywy.

122 Znaczenie przekazywania takich regularnie aktualizowanych danych zostało również wyraźnie podkreślone w art. 17 owej dyrektywy, który zobowiązuje państwa członkowskie do opracowywania co sześć lat sprawozdania określającego szczegółowo podjęte środki i poprawę odnotowaną na każdym terenie.

123 Komisja podkreśla, że wykładnia art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy siedliskowej w ten sposób, że przepis ten wymaga tylko jednorazowego przekazania danych „po raz pierwszy", nie pozwoliłaby na zapewnienie w wystarczający sposób realizacji celów ochrony, ponieważ specjalne obszary ochrony i typy siedlisk ulegają ciągłym zmianom.

124 Instytucja ta dodaje, że w decyzji wykonawczej 2011/484 przyjęła ona obecnie obowiązujący SFD dla przekazywania danych dotyczących obszarów Natura 2000 i że motyw 4 tej decyzji wykonawczej wyjaśnia ten obowiązek regularnej aktualizacji, stwierdzając, że „[t]reść standardowego formularza danych Natura 2000 wymaga regularnej aktualizacji w oparciu o najlepsze dostępne informacje na temat każdego terenu w sieci, tak aby Komisja mogła realizować swoją rolę koordynatora".

125 Komisja zauważa wreszcie, że większość państw członkowskich uznaje potrzebę stałej aktualizacji SFD i przekazuje jej corocznie aktualizowane dane.

126 Republika Federalna Niemiec wnosi o oddalenie zarzutu.

127 Podnosi ona, że art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy siedliskowej nakłada na państwa członkowskie obowiązek jednorazowego przekazania szczegółowych informacji na temat terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, a nie obowiązek aktualizacji tych danych.

128 Ponadto wykładnia systemowa potwierdza tę wykładnię literalną, ponieważ art. 4 dotyczy procedury zgłaszania terenów oraz sporządzania wykazów terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, a nie późniejszej wymiany informacji z Komisją, która to wymiana jest zresztą regulowana przepisami znajdującymi się w kolejnej sekcji tej dyrektywy, zatytułowanej „Informacja", a w szczególności w jej art. 17.

129 Wspomniane państwo członkowskie zauważa, że gdyby prawodawca Unii chciał nałożyć obowiązek regularnej aktualizacji, przewidziałby to wyraźnie, tak jak uczynił to w odniesieniu do zawartego w art. 17 dyrektywy siedliskowej obowiązku opracowania co sześć lat sprawozdania na temat wykonania środków podjętych na podstawie tej dyrektywy.

130 Republika Federalna Niemiec twierdzi, że brak takiego obowiązku aktualizacji danych wynika również z wyjaśnień zawartych w załączniku do decyzji wykonawczej 2011/484, ponieważ ograniczają się one do stwierdzenia, że „usilnie zaleca się", aby państwa członkowskie aktualizowały „w rozsądny sposób" i „w oparciu o najlepsze dostępne informacje" dokumentację zebraną w SFD, bez wymogu regularnych pełnych aktualizacji.

– *Ocena Trybunału*

131 Z art. 4 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej wynika, że wykaz terenów wskazujący typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I i gatunki rodzime z załącznika II na nich występujące „zostaje przekazany Komisji w ciągu trzech lat od notyfikacji [tej] dyrektywy, wraz z informacją na temat każdego terenu".

132 Zgodnie z brzmieniem tego przepisu państwa członkowskie są zobowiązane do przekazania między innymi wykazu zawierającego tereny geograficzne oraz informacje o tych terenach w określonym terminie, a mianowicie w ciągu trzech lat od notyfikacji wspomnianej dyrektywy. A zatem, jak zauważa Republika Federalna Niemiec, brzmienie to odnosi się wyraźnie do jednorazowego przekazania informacji.

133 Należy zatem stwierdzić, że z brzmienia art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy siedliskowej nie wynika obowiązek, na mocy którego państwa członkowskie, po dokonaniu przewidzianego w tym przepisie przekazania danych, byłyby zobowiązane do regularnej aktualizacji tych danych.

134 Analiza kontekstowa tego przepisu nie pozwala na przyjęcie odmiennej wykładni.

135 Z jednej strony procedura regulująca wyznaczenie terenów jako „specjalnych obszarów ochrony", taka jak przewidziana w art. 4 dyrektywy siedliskowej, obejmuje bowiem różne etapy.

136 Tak więc przede wszystkim zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy każde państwo członkowskie proponuje w szczególności wykaz terenów wskazujący typy siedlisk przyrodniczych, które na nich występują, i przekazuje Komisji zarówno ten wykaz, jak i różne informacje dotyczące tych terenów. Następnie zgodnie z art. 4 ust. 2 tej dyrektywy Komisja przyjmuje, na podstawie wykazów przedłożonych przez państwa członkowskie, wykaz terenów wybranych jako „tereny

mające znaczenie dla Wspólnoty”. Wreszcie zgodnie z art. 4 ust. 4 wspomnianej dyrektywy po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty zainteresowane państwo członkowskie wyznacza go jako „specjalny obszar ochrony”.

137 Wynika z tego, że art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy siedliskowej ogranicza się do uregulowania pierwszego etapu procedury, którą powinny stosować państwa członkowskie i Komisja, aby specjalne obszary ochrony zostały wyznaczone prawidłowo.

138 Z drugiej strony, o ile prawdą jest, jak zauważa Komisja, że obowiązek regularnej aktualizacji danych wynika z art. 17 tej dyrektywy, ponieważ zobowiązuje on państwa członkowskie do opracowania co sześć lat sprawozdania, w którym państwa te powinny w szczególności wymienić środki podjęte na poziomie krajowym i wpływ tych środków na stan ochrony każdego terenu, o tyle ów art. 17 nie zawiera żadnego odesłania do art. 4 dyrektywy siedliskowej ani, ogólniej rzecz ujmując, żadnego elementu przemawiającego za wykładnią art. 4 ust. 1 akapit drugi w ten sposób, że państwa członkowskie są zobowiązane do regularnego dostarczania zaktualizowanych danych dotyczących specjalnych obszarów ochrony.

139 Co się tyczy celów ochrony, o których mowa w art. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 9 tej dyrektywy Komisja okresowo dokonuje przeglądu przyczyniania się sieci Natura 2000 do osiągnięcia tych celów. Dlatego też na podstawie art. 4 ust. 1 akapit drugi wspomnianej dyrektywy instytucja ta przyjęła decyzję wykonawczą 2011/484, której motyw 4 stanowi, że treść SFD Natura 2000 wymaga regularnej aktualizacji w oparciu o najlepsze dostępne informacje na temat każdego terenu w sieci.

140 Jednakże, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 98 opinii, nawet przy założeniu, że spoczywający na państwach członkowskich obowiązek regularnej aktualizacji danych dotyczących każdego terenu sklasyfikowanego jako specjalny obszar ochrony można wywieść z art. 9 dyrektywy siedliskowej, obowiązek taki nie wynika z art. 4 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy.

141 Tymczasem wykładnia przepisu w świetle jego celu nie może skutkować pozbawieniem wszelkiej skuteczności jasnego i precyzyjnego brzmienia tego przepisu (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 marca 2007 r., Komisja/Belgia, C-437/04, EU:C:2007:178, pkt 56; a także z dnia 20 września 2022 r., VD i SR, C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703, pkt 71).

142 Ponadto podnoszona przez Komisję okoliczność, że większość państw członkowskich uznaje konieczność stałej aktualizacji SFD, nie ma znaczenia dla wykładni art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy siedliskowej. W tym względzie, jak podkreśla Republika Federalna Niemiec, można uznać, że gdyby prawodawca Unii chciał w tym przepisie nałożyć obowiązek regularnej aktualizacji, wyraźnie by to przewidział.

143 Wynika z tego, że zarzut drugi powinien zostać oddalony.

144 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, nie podejmując w sposób ogólny i strukturalny odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu typów siedlisk 6510 i 6520 chronionych siecią Natura 2000, o których mowa w załączniku I do tej dyrektywy, na wyznaczonych dla nich terenach.

145 W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

W przedmiocie kosztów

146 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Ponieważ żądania Komisji i Republiki Federalnej Niemiec zostały uwzględnione tylko częściowo, należy orzec, że pokrywają one własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r., nie podejmując w sposób ogólny i strukturalny odpowiednich działań w celu uniknięcia pogorszenia stanu typów siedlisk 6510 (nizinne łąki kośne) i 6520 (górskie łąki kośne) chronionych w ramach sieci Natura 2000, o których mowa w załączniku I do zmienionej dyrektywy 92/43, na wyznaczonych dla nich terenach.**

2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

3) **Komisja Europejska i Republika Federalna Niemiec pokrywają własne koszty.**

Podpisy