Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
TAMARY ĆAPETY
przedstawiona w dniu 9 lutego 2023 r.[1]

Sprawa C-444/21

Komisja Europejska
przeciwko

Irlandii

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Artykuł 6 ust. 1 – Specjalne obszary ochrony – Obowiązek ustanawiania koniecznych środków ochronnych – Ogólne i ciągłe naruszenie

I. Wprowadzenie

1. „Świat żywy jest wyjątkowym i spektakularnym cudem […]. Polegamy całkowicie na tej precyzyjnie dostrojonej maszynie podtrzymującej życie, a ona, aby działać sprawnie, polega na swojej różnorodności biologicznej[2]”.

2. Różnorodność biologiczna ma nie tylko wartość samą w sobie, ale także ma ogromne znaczenie dla przetrwania człowieka. Według Światowego Forum Ekonomicznego[3] możliwe konsekwencje wynikające z utraty różnorodności biologicznej[4] obejmują co najmniej brak bezpieczeństwa żywnościowego, nasilenie zmian klimatu oraz zagrożenia dla zdrowia, działalności gospodarczej i kultury.

[1] Język oryginału: angielski.

[2] J.Hughes, K. Scholey i A. Fothergill (dir.), *David Attenborough: A Life on Our Planet*, Netflix Original Documentary, 2020.

[3] Światowe Forum Ekonomiczne, *The Global Risks Report 2020*, dostępny na stronie internetowej: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, s. 47–49.

[4] Według niektórych szacunków utratę gatunków szacuje się na od 1000 do 10 000 razy wyższą od naturalnego tempa wymierania, to znaczy oczekiwanego tempa wymierania bez ingerencji człowieka. Oznacza to, że każdego roku ziemia traci od 0,01 % do 0,1 % wszystkich gatunków. Jeśli niskie szacunki dotyczące liczby gatunków są dokładne (około 2 mln), to każdego roku dochodzi do wyginięcia od 200 do 2000 gatunków. W górnej części szacunków każdego roku wymiera od 10 000 do 100 000 gatunków. Zobacz strona internetowa World Wide Fund for Nature, dostępną pod adresem: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

3. Unia Europejska uznaje problemy, jakie może przynieść utrata różnorodności biologicznej [5].. Częścią jej walki o zachowanie różnorodności biologicznej jest właśnie dyrektywa siedliskowa [6].

4. Niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczy tej dyrektywy. Na podstawie art. 258 TFUE Komisja Europejska wniosła skargę przeciwko Irlandii z powodu uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

5. Jest to trzecia skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, która została wniesiona do Trybunału – po wyrokach z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Portugalia (Wyznaczanie i ochrona specjalnych obszarów ochrony) [7] oraz z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja [8] – w związku z wdrożeniem art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Przed Trybunałem zawisłe są również dwa inne postępowania w sprawie skarg podobnego rodzaju [9], a ponadto toczą się dodatkowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [10].

6. W związku z tym niniejsza sprawa nie jest kolejną zwykłą skargą w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesioną przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE. Wydaje się raczej, że jest to część polityki Komisji mającej na celu odniesienie się do niedostatecznych wyników w zakresie poprawy stanu siedlisk i żyjących w nich gatunków, które są objęte dyrektywą siedliskową [11].

7. Niniejsza sprawa wskazuje jednocześnie na szereg trudności, z którymi Trybunał musi się zmierzyć w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w których zarzuca się państwom członkowskim nieosiągnięcie celów środowiskowych. Jakie dokładnie obowiązki musi dopełnić państwo członkowskie, aby można było uznać, że prawidłowo wdrożyło dyrektywę siedliskową? W jaki sposób Komisja powinna udowodnić takie uchybienie i co może podnosić państwo członkowskie na swoją obronę? Dodatkowo, co dość istotne, w jaki sposób Trybunał powinien ocenić te argumenty?

8. Jak wykażę, bardziej niż w wielu innych dziedzinach prawa Unii Europejskiej istotne jest, aby przy udzielaniu odpowiedzi na powyższe pytania przyjąć podejście materialne, unikając formalizmu prawnego i koncentrując się na głównym celu dyrektywy siedliskowej. Celem tym jest ochrona różnorodności biologicznej. W ramach tej dyrektywy należy to osiągnąć za pomocą

[5] Zobacz w tym względzie Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030: Przywracanie przyrody do naszego życia", COM(2020) 380 final, Bruxelles, 20 maja 2020 r. Jednym z wyników tej strategii jest niedawny wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, COM(2022) 304 final, Bruxelles, 22 czerwca 2022 r.

[6] 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 dyrektywą Rady 97/62/WE z dnia 27 października 1997 r. (Dz.U. 1997, L 305, s. 42) (zwana dalej „dyrektywą siedliskową").

[7] C-290/18, niepublikowany, EU:C:2019:669.

[8] C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047.

[9] Zobacz w tym względzie sprawy Komisja/Bułgaria (C-85/22, w toku) oraz Komisja/Niemcy (C-116/22, w toku).

[10] Komisja wyjaśniła w skardze w niniejszej sprawie, że w toku pozostaje kilka innych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego tego samego rodzaju, dotyczących Hiszpanii, Włoch, Cypru, Łotwy i Polski.

[11] Zobacz w tym względzie Europejska Agencja Środowiska, *State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013–2018*, EEA Report No. 10/2020, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2020 (zwany dalej „raportem EAŚ"), s. 127, w którym stwierdzono, że „ogólne postępy poczynione w odniesieniu do gatunków i siedlisk na drodze do osiągnięcia celu I są stosunkowo niewielkie w porównaniu z poziomami odniesienia z 2010 r., tj. cel nie został osiągnięty dla żadnej z grup".

środków podejmowanych przez państwa członkowskie mające na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz ich dzikiej fauny i flory [12].

9. Dyrektywa siedliskowa ma zatem na celu osiągnięcie rezultatu, który ma być odczuwalny w przyrodzie. Rezultatem tym nie jest bowiem sieć przepisów prawnych (choć niektóre z nich mogą okazać się niezbędne), lecz zachowanie różnorodności biologicznej objętej tą dyrektywą. Cel dyrektywy siedliskowej nie może zostać osiągnięty jedynie poprzez przyjęcie szeregu norm prawnych ani nawet poprzez ich egzekwowanie. Wiele wymaganych środków nie ma charakteru prawnego w rozumieniu tworzenia praw i obowiązków wobec konkretnych podmiotów. Środki takie często nie mogą być mierzone za pomocą zwykłych metod oceny, jakie Trybunał stosuje w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a mianowicie w drodze weryfikacji, czy dany środek prawny istnieje, czy jest egzekwowany w praktyce i wobec kogo tworzy prawa i obowiązki. W niniejszym kontekście chodzi o kwestie innego rodzaju, a Trybunał nie jest wyposażony w narzędzia umożliwiające udzielenie na nie odpowiedzi na podstawie własnej wiedzy. Przykładowo, Trybunałowi trudno jest ocenić, czy zakazanie rekreacyjnego korzystania z niektórych części lasu jest wystarczające dla uratowania zagrożonego gatunku zwierząt lub roślin. Konieczne jest jednak, aby Trybunał mógł orzec, że państwo członkowskie uczyniło lub nie uczyniło tego, do czego zobowiązuje je dyrektywa siedliskowa.

10. Po zwięzłym omówieniu przebiegu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Irlandii (sekcja II), przyjmę następujący tok: Najpierw wyjaśnię system ustanowiony przez dyrektywę siedliskową oraz wykażę, że zobowiązania państw członkowskich wynikające z jej art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 tworzą niepodzielną całość (sekcja III). Następnie przeanalizuję, o co zwrócił się Trybunał, zarzut podniesiony przez Komisję w tej sprawie, dotyczący naruszenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej (sekcja IV). Na zakończenie stwierdzę, że Irlandia uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, co zasadniczo oznacza jednocześnie naruszenie jej art. 4 ust. 4.

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

11. Niniejsza sprawa dotyczy wykonania przez Irlandię zobowiązań wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w atlantyckim regionie biogeograficznym [13].

[12] Zobacz art. 2 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej. Bardziej szczegółowy opis systemu ustanowionego przez tę dyrektywę znajduje się w pkt 29–53 niniejszej opinii.

[13] Jest to jeden z regionów objętych dyrektywą siedliskową, który obejmuje w całości terytorium Irlandii. Zobacz pkt 25–28 niniejszej opinii.

12. W odniesieniu do tego regionu Komisja, decyzją 2004/813/WE [14], przyjęła wykaz 413 terenów mających znaczenie dla Wspólnoty (zwanych dalej „TZW") na terytorium Irlandii. Komisja zaktualizowała następnie ten wykaz, w szczególności dwiema decyzjami [15], na mocy których w odniesieniu do Irlandii dodano do wykazu TZW 11 terenów i połączono dwa tereny. Niniejsza sprawa dotyczy zatem łącznie 423 terenów wymienionych w tych trzech decyzjach Komisji.

13. W następstwie zapytań w ramach procedury EU Pilot Komisja w dniu 27 lutego 2015 r. skierowała do Irlandii wezwanie do usunięcia uchybienia, zgodnie z art. 258 TFUE, w którym przedstawiła swoje stanowisko, że nie wyznaczając szeregu terenów na swoim terytorium jako specjalnych obszarów ochrony (zwanych dalej „SOO"), nie ustalając szczegółowych celów ochrony właściwych dla danego terenu i nie przyjmując niezbędnych środków ochronnych dla wszystkich z 423 przedmiotowych terenów, owo państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

14. W dniu 30 kwietnia 2015 r. Irlandia udzieliła odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia, wskazując na swoje postępy w zakresie wyznaczania SOO i ustalania celów ochrony właściwych dla poszczególnych terenów. Irlandia dostarczyła również informacji na temat środków ochronnych, które były realizowane na wielu terenach. Ponadto w dniach 9 grudnia 2015 r., 15 stycznia 2016 r. i 4 marca 2016 r., Irlandia przesłała Komisji trzy aktualizacje dotyczące wyznaczania SOO i ustalania celów ochrony właściwych dla poszczególnych terenów.

15. W dniu 29 kwietnia 2016 r. Komisja skierowała do Irlandii uzasadnioną opinię, uznając, że wskazane naruszenia art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej utrzymują się w przypadku większości terenów [16]. Wezwała ona to państwo członkowskie do zaprzestania tych uchybień w terminie dwóch miesięcy od otrzymania tej uzasadnionej opinii.

16. W dniu 27 czerwca 2016 r. roku Irlandia udzieliła odpowiedzi na uzasadnioną opinię. W szczególności przedstawiła ona w niej niedawno zatwierdzony „Program roboczy dotyczący wyznaczania i zarządzania SOO" w celu ukończenia wyznaczania SOO i celów ochronnych właściwych dla danego terenu oraz opracowania środków ochrony na poziomie terenu.

17. W dniu 9 listopada 2018 r. Komisja skierowała do Irlandii dodatkową uzasadnioną opinię, w której przedstawiła bardziej szczegółową analizę środków ochronnych przedstawionych przez to państwo członkowskie [17]. Zgodnie z tą opinią Irlandia została wezwana do zaprzestania zarzucanych jej uchybień w terminie do dnia 9 stycznia 2019 r.

18. W dniu 11 stycznia 2019 r. roku Irlandia udzieliła odpowiedzi na dodatkową uzasadnioną opinię. W szczególności państwo to przedstawiło swoje postępy i harmonogram zakończenia wyznaczania SOO i ustalania celów ochrony właściwych dla poszczególnych obszarów do końca

[14] Decyzja Komisji 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). W związku z tym w dniu 7 grudnia 2010 r. upłynął sześcioletni termin wyznaczenia tych terenów jako specjalnych obszarów ochrony na podstawie art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

[15] Decyzja Komisji 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) oraz decyzja Komisji z dnia 12 grudnia 2008 r. przyjmująca na mocy [dyrektywy siedliskowej] drugi zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na atlantycki region biogeograficzny (Dz.U. 2009, L 43, s. 466). Tym samym, zgodnie z tą ostatnią decyzją, w dniu 12 grudnia 2014 r. upłynął sześcioletni termin wyznaczenia tych terenów jako specjalnych obszarów ochrony na podstawie art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

[16] W tej uzasadnionej opinii Komisja uznała, że Irlandia nie wyznaczyła 401 terenów jako SOO, nie ustaliła szczegółowych celów ochrony dla 335 terenów i nie ustanowiła niezbędnych środków ochronnych na żadnym z 423 terenów.

[17] W tej dodatkowej uzasadnionej opinii Komisja uznała, że Irlandia nadal nie wypełniła swoich zobowiązań w odniesieniu do dużej liczby terenów. Uznała ona, że Irlandia nie wyznaczyła 255 terenów jako SOO, nie ustaliła szczegółowych celów ochrony dla 198 terenów i nie ustanowiła niezbędnych środków ochronnych na żadnym z 423 terenów.

2020 r. oraz określenia i wdrożenia niezbędnych środków ochronnych dla wszystkich terenów do 2021 r. W związku z tym w dniach 26 kwietnia 2019 r., 2 maja 2019 r., 11 października 2019 r., 12 grudnia 2019 r., 14 stycznia 2020 r. i 14 kwietnia 2020 r. Irlandia przedstawiła Komisji sześć aktualizacji dotyczących wyznaczenia terenów jako SOO oraz publikacji celów ochrony dla poszczególnych terenów oraz rozwoju sytuacji w zakresie środków ochrony dla poszczególnych terenów.

19. Uznając, że do dnia 9 stycznia 2019 r. Irlandia nadal nie wypełniła zobowiązań wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, Komisja w pismem złożonym w dniu 16 lipca 2021 r. wniosła do Trybunału rozpatrywaną tu skargę na podstawie art. 258 TFUE.

20. W dwóch pierwszych zarzutach Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Irlandia naruszyła art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, po pierwsze, nie wyznaczając szeregu terenów na swoim terytorium jako SOO (217 z 423 TZW), a po drugie, poprzez brak przyjęcia szczegółowych celów ochrony właściwych dla niektórych terenów (140 z 423 TZW).

21. W zarzucie trzecim Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Irlandia naruszyła art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, nie przyjmując niezbędnych środków ochronnych dla któregokolwiek z 423 terenów wymienionych jako TZW w odpowiednich decyzjach Komisji.

22. W odpowiedzi na skargę złożonej w dniu 15 października 2021 r. Irlandia, popierana przez Republikę Federalną Niemiec [18], wnosi do Trybunału o oddalenie niniejszej skargi w całości jako bezzasadnej.

23. Komisja i Irlandia złożyły również, odpowiednio, replikę i duplikę w dniach 29 listopada 2021 r. i 20 stycznia 2022 r.

24. W dniu 9 listopada 2022 r. odbyła się rozprawa, na której Komisja i Irlandia przedstawiły argumenty ustne.

III. Dyrektywa siedliskowa i zobowiązania państw członkowskich wynikające z jej art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1

A. „Natura 2000” i atlantycki region biogeograficzny

25. SOO ustanowione na mocy dyrektywy siedliskowej [19] wraz z obszarami specjalnej ochrony (zwanymi dalej „OSO”) ustanowionymi na mocy dyrektywy ptasiej [20] wchodzą w skład sieci Natura 2000 – spójnej europejskiej sieci ekologicznej, której celem jest długoterminowe przetrwanie najcenniejszych i najbardziej zagrożonych siedlisk i gatunków w Unii Europejskiej.

[18] Postanowieniem z dnia 6 grudnia 2021 r. prezes Trybunału udzielił Republice Federalnej Niemiec zgody na przystąpienie do sprawy w charakterze interwenienta na poparcie żądań Irlandii.

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

[20] 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), która uchyliła dyrektywę Parlamentu Europejskiego i 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”).

26. „Natura 2000” stanowi największą na świecie skoordynowaną sieć obszarów ochrony przyrody [21]. Według ostatnich sprawozdań obejmuje ona prawie jedną piątą lądowej powierzchni Unii Europejskiej i około 10 % jej mórz, co przekłada się łącznie na prawie 28 000 terenów w 27 państwach członkowskich [22].

27. „Natura 2000” dzieli się na pięć morskich regionów biogeograficznych i dziewięć lądowych regionów biogeograficznych, w tym region atlantycki, będący przedmiotem niniejszej sprawy. Region ten obejmuje osiem (dawniej dziewięć) państw członkowskich w całości lub w części (mianowicie całe terytorium Irlandii, Niderlandów i Zjednoczonego Królestwa oraz części Belgii, Danii, Niemiec, Hiszpanii, Francji i Portugalii). Obejmuje on ponad połowę linii brzegowej Unii Europejskiej i dwa najbardziej produktywne morza na świecie, Morze Północne i (północno-wschodni) Ocean Atlantycki. Jest to również jeden z najbardziej zaludnionych obszarów w Unii Europejskiej, liczący ponad 100 milionów osób (prawie jedna czwarta ludności Unii Europejskiej) [23].

28. Co istotne dla niniejszej sprawy, atlantycki region biogeograficzny na terytorium Irlandii zawiera szereg priorytetowych [24] typów siedlisk i gatunków, które są zagrożone zanikiem. Przykładowo torfowiska wierzchowinowe [25] są pewnym rodzajem siedliska podmokłego, składającego się z miękkiego, gąbczastego gruntu złożonego głównie z częściowo zbutwiałej materii roślinnej zwanej torfem, który narastał powoli przez tysiące lat na obszarach, gdzie klimat jest chłodny i wilgotny. Są one niezwykle ważne między innymi dla zmian klimatu, gdyż magazynują miliony ton węgla (rośliny tworzące torf, takie jak mchy Sphagnum i turzyce, usuwają węgiel z atmosfery) [26]. Laguny przybrzeżne [27] to części wybrzeża, gdzie ocean styka się z lądem, i są one ważnymi ekosystemami dla ogólnej produktywności wód przybrzeżnych poprzez wspieranie różnych siedlisk [28]. Podobnie perłoródka słodkowodna (Margaritifera margaritifera) [29], której stan gwałtownie się pogarsza (jest ona podobno jednym z 365 najbardziej zagrożonych gatunków na świecie), jest niezwykłym gatunkiem, który może żyć ponad 200 lat i odgrywa istotną rolę dla ekosystemów, filtrując wodę, co poprawia jej jakość [30].

[21] Zobacz na przykład European Union Strasbourg Declaration [Deklaracja strasburska Unii Europejskiej], 25 lutego 2022 r., pkt 5; dokument roboczy służb Komisji „Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)”, SWD(2016) 472 final, Bruxelles, 16 grudnia 2016 r., s. 24.

[22] Zobacz raport EAŚ przywołany w przypisie 11 niniejszej opinii, s. 6.

[23] Zobacz na przykład Komisja, „Natura 2000 in the Atlantic Region”, Urząd Publikacji Wspólnot Europejskich, 2009, dostępny na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[24] Zobacz motywy piąty i jedenasty oraz art. 1 lit. d) i h) dyrektywy siedliskowej.

[25] Zobacz „Wysokie torfowiska, grzęzawiska i mokradła”, trzecia pozycja pod „Bagna torfowe o charakterze kwasowym” w załączniku I do dyrektywy siedliskowej.

[26] Zobacz na przykład „Blanket Bog Restoration in Ireland”, dostępny na stronie internetowej: https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

[27] Zobacz „Siedliska nadbrzeżne i halofityczne”, piąta pozycja pod „Otwarte morze i obszary pływowe” w załączniku I do dyrektywy siedliskowej

[28] Zobacz na przykład „Coastal Lagoon”, *ScienceDirect*, dostępny na stronie internetowej: https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

[29] Zobacz lit. a) „Zwierzęta”, „Bezkręgowce”, „Mięczaki”, druga pozycja pod „Bivalvia” w załączniku II do dyrektywy siedliskowej.

[30] Zobacz na przykład L. Dilly, „Let’s Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel”, Alerce Environmental Blog, 16 listopada 2020 r., dostępny na stronie internetowej: https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel; Ireland National Parks and Wildlife Service, „The Freshwater Pearl Mussel”, dostępne na stronie internetowej: https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

B. System ustanowiony przez dyrektywę siedliskową

29. Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zobowiązuje państwa członkowskie do wzięcia udziału w tworzeniu „Natury 2000" proporcjonalnie do występowania na ich terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków. Tym samym są one zobowiązane w tym celu do wyznaczenia, zgodnie z art. 4 tej dyrektywy, terenów jako SOO i do przyjęcia, zgodnie z art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, środków mających na celu ochronę tych typów siedlisk i gatunków.

30. Moim zdaniem najważniejszym przepisem i raison d'être dyrektywy siedliskowej jest jej art. 6 ust. 1, który zasadniczo wymaga od państw członkowskich przyjęcia aktywnych środków ochronnych w celu zachowania siedlisk i żyjących w nich gatunków.

31. Aby zachować zgodność z wymogami dyrektywy siedliskowej, przedmiotowe środki ochronne muszą być osadzone w strukturze przewidzianej przez tę dyrektywę. Tylko w sytuacji, gdy środki odpowiadają tej strukturze, można będzie stwierdzić, że państwo członkowskie wypełniło swoje podstawowe zobowiązania wynikające z tej dyrektywy.

32. Dlatego konieczne jest krótkie wyjaśnienie istotnych aspektów systemu ustanowionego przez dyrektywę siedliskową.

33. Procedura wyznaczania terenów będących SOO przewidziana w art. 4 dyrektywy siedliskowej przebiega w trzech etapach [31] (lub czterech [32], w zależności od ich podziału).

34. Po pierwsze, zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej każde państwo członkowskie proponuje wykaz terenów, wskazując typy siedlisk przyrodniczych i występujące na nich gatunki rodzime, który jest następnie przekazywany Komisji.

35. Po drugie, zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy siedliskowej Komisja, w porozumieniu z każdym państwem członkowskim, opracowuje projekt wykazu TZW oparty o wykazy poszczególnych państw członkowskich. Na podstawie tego projektu wykazu, w drodze wiążącej decyzji, Komisja przyjmuje wykaz TZW. Decyzje wymieniające 423 TZW na terytorium Irlandii zostały, jak wyjaśniono powyżej (zob. pkt 12 niniejszej opinii), przyjęte, odpowiednio, w latach 2004, 2007 i 2008.

36. Wreszcie zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej [33] po zatwierdzeniu terenu jako TZW dane państwo członkowskie wyznacza ten teren jako SOO. Artykuł 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej 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

[31] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 6 kwietnia 2000 r., Komisja/Francja (C-256/98, EU:C:2000:192, pkt 7); z dnia 12 czerwca 2019 r., CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, pkt 37); z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047, pkt 43).

[32] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 11 września 2001 r., Komisja/Irlandia (C-67/99, EU:C:2001:432, pkt 5); z dnia 18 października 2018 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-669/16, EU:C:2018:844, pkt 5, 60); z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Portugalia (Wyznaczenie i ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-290/18, niepublikowany, EU:C:2019:669, pkt 34).

[33] Zobacz również w tym względzie art. 1 ust. l dyrektywy siedliskowej, który zawiera definicję SOO, a także jej motyw szósty.

w załączniku II, a także do celów spójności »Natury 2000« oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny".

37. Innymi słowy – zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej każdy TZW powinien zostać wyznaczony przez państwo członkowskie jako SOO [34]. Ponadto takie wyznaczenie musi nastąpić w ciągu sześciu lat od przyjęcia wiążącego wykazu TZW. Termin ten upłynął w odniesieniu do TZW będących przedmiotem niniejszej sprawy, odpowiednio, w 2010 i 2014 roku (zob. przypisy 14 i 15 do niniejszej opinii).

38. Nawet jeśli państwa członkowskie zobowiązane są do przekształcenia TZW w SOO, umieszczenie przez Komisję danego terenu w wykazie TZW ma już bezpośrednie skutki prawne. Zgodnie z art. 4 ust. 5 dyrektywy siedliskowej wraz z umieszczeniem terenu w wykazie określonym w ust. 2 akapit trzeci podlega on przepisom jej art. 6 ust. 2, 3 i 4. Te ostatnie przepisy mają zmierzają do zapobiegania wyrządzeniu szkód tym obszarom, a w wyjątkowych przypadkach, gdy szkoda musi być tolerowana, minimalizowaniu tej szkody [35].

39. Jednakże zastosowanie podstawowego przepisu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej jest uruchamiane dopiero poprzez wyznaczenie TZW jako SOO [36].

40. Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej 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".

41. Środki ochronne, jak wyraźnie wynika z treści tego przepisu, muszą odpowiadać ekologicznym wymaganiom typów siedlisk i gatunków występujących na danym SOO. Oznacza to, że wyznaczenie SOO wymaga nie tylko ustalenia w drodze wiążącego aktu jego granic geograficznych [37], ale także podania powodów jego istnienia lub innymi słowy celów, jakie mają być osiągnięte przez takie wyznaczenie. W orzecznictwie Trybunału uważa się, że ustalenie celów ochrony stanowi obowiązkowy i konieczny etap wyznaczenia SOO i wdrożenia środków ochronnych [38].

[34] Zobacz na przykład wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 207).

[35] Zobacz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2012:743, pkt 43–45) oraz opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Grace i Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, pkt 50). Zobacz także na przykład Komisja, „Zarządzanie obszarami Natura 2000: Przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG", 2019, dostępne na stronie internetowej Komisji, przywołane w przypisie 23 do niniejszej opinii, s. 7, 8.

[36] Zgodnie z notą Komisji w sprawie ustanawiania środków ochronnych dla obszarów „Natura 2000" z dnia 18 września 2013 r., dostępną na stronie internetowej Komisji, przywołaną w przypisie 23 do niniejszej opinii, s. 3, wyznaczenie obszaru jako SOO na podstawie art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej uruchamia wdrożenie art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.

[37] Zobacz analogicznie 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), w których Trybunał orzekł, że wytyczenie granic OSO na podstawie dyrektywy ptasiej musi mieć niepodważalną formę wiążącą.

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

42. Wdrożenie niezbędnych środków ochronnych na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej jest obowiązkowe. Innymi słowy – chociaż państwa członkowskie zachowują pewną swobodę w zakresie wyboru najwłaściwszych środków, jakie należy zastosować [39], nie mogą nie przyjąć środków odpowiednich i skutecznych w takim znaczeniu, że mogą one doprowadzić do osiągnięcia celów SOO.

43. Ponadto nawet jeśli art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie narzuca żadnych ograniczeń czasowych, to z uwagi na to, że środki ochronne muszą być wdrożone na SOO, które z kolei muszą zostać wyznaczone w ciągu sześciu lat od przyjęcia przez Komisję wykazu WZP, środki ochronne również muszą zostać przyjęte w tym terminie.

44. Moim zdaniem z powyższego wynikają dwie konsekwencje. Po pierwsze, państwa członkowskie nie mogą wypełnić swoich obowiązków wynikających z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, jeżeli nie wyznaczyły danego terenu jako SOO [40], a po drugie, przy wyznaczaniu SOO konieczne jest, aby państwa członkowskie jednoznacznie określiły cele ochrony, jakie należy osiągnąć w ramach każdego konkretnego SOO. W przeciwnym razie nie można stwierdzić, czy środki ochronne odpowiadają potrzebom ekologicznym danego typu siedliska i gatunku.

45. Dlatego też ustalenia dotyczące naruszenia art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej są siłą rzeczy powiązane. W związku z tym nie jest zaskoczeniem, że Komisja zazwyczaj wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom z powodu naruszenia obu tych przepisów jednocześnie.

46. Innymi słowy, ze względu na przewidzianą przez dyrektywę siedliskową strukturę w każdej sytuacji, w której państwo członkowskie nie wyznaczyło SOO w okresie sześciu lat od przyjęcia wykazu TZW, narusza ono jednocześnie art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 tej dyrektywy. Tak się dzieje, ponieważ środki ochronne są prawidłowo tworzone tylko wtedy, gdy wpisują się w system ustanowiony przez dyrektywę siedliskową.

47. Jedną z konsekwencji wynikających z wyznaczenia SOO jest zarówno przyjęcie, jak i wdrożenie środków ochronnych wymaganych na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej [41].

48. Zdaniem Komisji możliwe jest podniesienie zarzutu naruszenia art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w oderwaniu od art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, jeżeli państwo członkowskie nie podjęło formalnych działań w celu wyznaczenia SOO. Jednakże, moim zdaniem, nie można stwierdzić, że państwo członkowskie prawidłowo wyznaczyło SOO pod względem materialnym, jeżeli nie ustanowiło swoich celów ochrony oraz środków ochronnych, za pomocą których cele te mogą zostać osiągnięte. W związku z tym prawdą jest również, że nie przyjmując niezbędnych środków ochronnych, państwo członkowskie narusza nie tylko art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, ale również art. 4 ust. 4 tej dyrektywy rozumianego w kategoriach materialnych.

49. Odrębna, ale równie ważna kwestia dotyczy tego, co stanowi niezbędny środek ochronny dla celów art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Jeżeli przyjmiemy podejście materialne zaproponowane na początku niniejszej opinii (zob. pkt 8 niniejszej opinii), może to być jedynie środek, który jest

[39] Zobacz wyrok z dnia 10 maja 2007 r., Komisja/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, w szczególności pkt 75, 76, 87, 89).

[40] Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Portugalia (Wyznaczenie i ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-290/18, niepublikowany, EU:C:2019:669, pkt 52); z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047, pkt 76). W tych wyrokach Trybunał uznał, że środki na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej muszą być wprowadzone w ramach wyznaczonego SOO.

[41] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 213); z dnia 22 czerwca 2022 r., Komisja/Słowacja (Ochrona głuszca) (C-661/20, EU:C:2022:496, pkt 128).

w stanie, na podstawie aktualnej wiedzy naukowej, przynieść rezultat przewidziany przez cel ochrony danego SOO. W sytuacji gdy SOO ma wiele celów ochrony, ponieważ dotyczy poszczególnych siedlisk, jak również szeregu gatunków zwierząt i roślin, które na nich występują, środki przewidziane w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej muszą obejmować wszystkie te cele. Podejście to zostało potwierdzone w orzecznictwie, w którym Trybunał stwierdził, że środki ochronne muszą być skutecznie wdrażane za pomocą kompletnych, jednoznacznych i precyzyjnych środków [42].

50. W ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zadaniem Trybunału jest rozstrzygnięcie na podstawie dowodów przedstawionych mu przez Komisję, które mogą zostać uznane lub zakwestionowane przez zainteresowane państwo członkowskie, czy rozpatrywane środki ochronne spełniają te wymogi. W tym względzie nie jest moim zdaniem konieczne, by Komisja wykazała ani by Trybunał ocenił, że środki ochronne dla każdego z SOO na terytorium państwa członkowskiego są niewystarczające. Wystarczy wykazać schemat nieskuteczności takich środków. To właśnie w tym zakresie istotna staje się skarga dotycząca ogólnego i ciągłego uchybienia zobowiązaniom (zob. pkt 90–112 niniejszej opinii).

51. To z kolei rodzi pytanie o dowód, który należy przeprowadzić, oraz o role pełnione odpowiednio przez Komisję, dane państwo członkowskie i Trybunał w odniesieniu do weryfikacji zgodności z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Trybunał uznał już w tym względzie, że Komisja, która nie posiada własnych uprawnień do prowadzenia dochodzenia, jest w znacznym stopniu uzależniona od informacji dostarczonych przez państwa członkowskie [43]. Informacje te mogłyby zostać przekazane w ramach kontroli i sprawozdawczości na podstawie art. 11 i 17 tej dyrektywy lub na podstawie wniosków Komisji. W każdym razie Komisja, w oparciu o otrzymane informacje, powinna być w stanie łatwo sprawdzić, czy istnieją środki ochronne i ich powiązanie ze wszystkimi istotnymi celami ochrony dla każdego z siedlisk i gatunków [44]. Ponieważ informacje te znajdują się w posiadaniu danego państwa członkowskiego, państwo to jest również w stanie wykazać istnienie i zakres środków ochronnych oraz ich związek z celami ochrony dla każdego terenu. Wydaje się zatem, że można wymagać od danego państwa członkowskiego określenia środków ochronnych podjętych w odniesieniu do każdego siedliska i każdego gatunku, bez konieczności wykazywania przez Komisję, co byłoby nadmiernie kłopotliwe, że żaden ze środków ochronnych podjętych przez to państwo członkowskie nie dotyczy tego gatunku i tego siedliska. Jednocześnie do Komisji nadal należałoby wykazanie, że środki ochronne, które zostały przedstawione przez państwo członkowskie jako chroniące gatunek lub siedlisko, są niewystarczające do wypełnienia tego zadania. Podobnie Trybunał powinien być w stanie stwierdzić zgodność środków ochronnych z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej na podstawie informacji przedstawionych mu przez właściwe strony, bez konieczności „prowadzenia obszernego śledztwa” [45].

[42] Zobacz wyroki: z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Portugalia (Wyznaczenie i ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-290/18, niepublikowany, EU:C:2019:669, pkt 53); z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047, pkt 77).

[43] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 43); z dnia 26 kwietnia 2007 r., Komisja/Włochy (C-135/05, EU:C:2007:250, pkt 28); z dnia 2 maja 2019 r., Komisja/Chorwacja (Składowisko Biljane Donje) (C-250/18, niepublikowany, EU:C:2019:343, pkt 35).

[44] Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Komisja/Belgia (C-324/01, EU:C:2002:489, pkt 14), w której zauważył on, że Komisja pełni istotną rolę w kontekście dyrektywy siedliskowej, ponieważ jest jedyną instytucją, która może koordynować sieć Natura 2000 i zapewnić jej spójność, na przykład w odniesieniu do oceny stanu ochrony siedliska lub gatunku w kontekście całego terytorium Unii Europejskiej.

[45] Zobacz w tym względzie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Austria (C-535/07, EU:C:2010:85, pkt 79), w której rzecznik generalna stwierdziła: „Ostatecznie nie uważam za właściwe, aby w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał miał prowadzić obszerne śledztwo w celu skompensowania braków w argumentacji Komisji”.

52. Wreszcie należy wskazać, że naruszając art. 4 ust. 4 lub art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, państwo członkowskie szkodzi nie tylko własnym obszarom ochrony przyrody, ale także wysiłkom na szczeblu Unii Europejskiej mającym na celu wspieranie ochrony i różnorodności biologicznej poprzez sieć „Natura 2000". Trybunał uznał, iż z motywów czwartego i jedenastego dyrektywy siedliskowej wynika, że zagrożone siedliska i gatunki tworzą część dziedzictwa naturalnego Unii Europejskiej i że dotyczące ich zagrożenia mają często charakter transgraniczny, w związku z czym przyjęcie środków ochrony stanowi wspólną odpowiedzialność wszystkich państw członkowskich [46].

53. Dyrektywa siedliskowa, która jest określana jako „potężne narzędzie w zakresie ochrony przyrody" [47] i „jeden z najbardziej potężnych aktów prawnych Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska" [48], może nie przynieść rezultatu, jeżeli państwa członkowskie nie ustanowią środków ochronnych niezbędnych do osiągnięcia celów ochrony każdego terenu wybranego do uczestnictwa w programie Natura 2000.

54. W tym świetle przejdę teraz do zarzutu trzeciego przedstawionego przez Komisję w niniejszej sprawie.

IV. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej

55. W zarzucie trzecim Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Irlandia naruszyła art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, nie ustanawiając niezbędnych środków ochronnych dla któregokolwiek z 423 terenów, o których mowa.

56. Komisja podnosi zasadniczo cztery rodzaje zastrzeżeń. Po pierwsze, niektóre tereny nie posiadają w ogóle środków ochronnych (230 z 423 terenów). Po drugie, niektóre tereny mają niekompletne środki ochronne, ponieważ środki te odnoszą się tylko do części mających znaczenie typów siedlisk lub gatunków, których występowanie jest istotne na tych terenach (149 z pozostałych 193 terenów). Po trzecie, na niektórych terenach zastosowano środki ochronne, które nie są oparte na właściwych dla danego terenu i jednoznacznie określonych celach ochrony (pozostałe 44 tereny). Po czwarte, na wielu terenach istniejące środki ochronne nie są skuteczne, ponieważ nie są wystarczająco precyzyjne i nie uwzględniają wszystkich istotnych obciążeń i zagrożeń. Komisja utrzymuje ponadto, że ten ostatni rodzaj uchybienia ma charakter ogólny i ciągły.

57. Poniżej odniosę się oddzielnie do każdego z czterech rodzajów zastrzeżeń.

[46] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 20 października 2005 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-6/04, EU:C:2005:626, pkt 25); z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047, pkt 78).

[47] M. Clément, „Global objectives and scope of the Habitats Directive: what does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace", w: C.-H. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne, G. Van Hoorick (eds), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, London, 2015, s. 9, w szczególności s. 13.

[48] C.-H. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, „Outlook", w: *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, przywołane w przypisie 47 do niniejszej opinii, s. 499, w szczególności s. 499.

58. Przed przystąpieniem do tej analizy należy wyjaśnić, że moim zdaniem nie ma przeszkód, aby Komisja wniosła odrębną skargę na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, jeżeli skarga dotycząca tego samego terenu została wniesiona również na podstawie art. 4 ust. 4 tej dyrektywy (na przykład z powodu braku formalnego wyznaczenia SOO lub braku szczególnych celów ochrony związanych z poszczególnymi SOO [49]).

59. W niniejszej sprawie Komisja zarzuca Irlandii naruszenie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do wszystkich 423 terenów, o których mowa, natomiast w odniesieniu do niektórych z tych terenów Komisja podnosi również naruszenie art. 4 ust. 4 tej dyrektywy.

60. Jak już wyjaśniłam (zob. pkt 44–48 niniejszej opinii), stwierdzenie naruszenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej automatycznie oznacza również naruszenie art. 4 ust. 4 tej dyrektywy pod względem materialnym, ponieważ nie można uznać, że SOO został prawidłowo utworzony bez przyjęcia i wdrożenia niezbędnych środków ochronnych. Natomiast stwierdzenie, że państwo członkowskie nie wyznaczyło formalnie SOO ani nie ustanowiło jego celów ochronnych z naruszeniem art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, oznacza jednocześnie naruszenie art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, ponieważ środki ochronne mogą być przyjęte zgodnie z dyrektywą siedliskową tylko wtedy, gdy są związane z konkretnym SOO i jego celami ochronnymi.

61. Dlatego też, z uwagi na powiązanie tych dwóch przepisów, nawet jeśli zarzuty naruszenia mogą być oceniane oddzielnie, Komisja nie może uniknąć wniesienia skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do obu przepisów.

A. W przedmiocie zastrzeżenia, że Irlandia nie przyjęła żadnych środków ochronnych dla niektórych terenów

62. Komisja twierdzi, że według informacji dostarczonych przez Irlandię w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi dla 230 terenów nie istnieją żadne środki ochronne.

63. W odpowiedzi na to zastrzeżenie Irlandia wyjaśnia, że prawo irlandzkie zawiera wykaz działań podlegających zgłoszeniu i wykaz działań wymagających zgody, które określają działania, w odniesieniu do których wymagana jest zgoda właściwego ministra, zanim będą one mogły zostać podjęte na konkretnym terenie. Zarówno działania podlegające zgłoszeniu, jak i działania wymagające zgody są, zdaniem Irlandii, środkami ochronnymi właściwymi dla danego terenu, które mają na celu zapobieganie szkodom wyrządzanym odpowiednim gatunkom i siedliskom dla każdego terenu. W związku z tym, według Irlandii, wśród 423 terenów, o których mowa, nie ma terenów, w odniesieniu do których brak byłoby właściwych dla danego terenu środków ochronnych, ponieważ każdy teren posiada wykaz działań podlegających zgłoszeniu lub wykaz działań wymagających zgody.

64. Jednakże, jak wskazała Komisja, obowiązek przyjęcia niezbędnych środków ochronnych na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie powinien być mylony z przyjęciem środków mających na celu zapobieganie pogorszeniu się stanu terenów ani też ograniczony do nich.

[49] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 2 sierpnia 1993 r., Komisja/Hiszpania (C-355/90, EU:C:1993:331, pkt 20–22), dotyczący dyrektywy ptasiej, w którym Trybunał odrzucił linię argumentacji Hiszpanii, zgodnie z którą nie można zarzucić państwu członkowskiemu jednoczesnego naruszenia przepisów dotyczących klasyfikacji terenu jako OSO oraz przepisów dotyczących środków ochronnych na takim obszarze, uzasadniając, że cele ochrony określone w tej dyrektywie nie mogłyby zostać osiągnięte, gdyby państwa członkowskie musiały przestrzegać obowiązków dotyczących ustanowienia środków jedynie w przypadkach, w których wcześniej ustanowiono OSO. Zobacz także opinia rzecznika generalnego W. van Gervena w sprawie Komisja/Hiszpania (C-355/90, niepublikowana, EU:C:1993:229, pkt 22).

Środki takie mają zostać przyjęte na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej niezwłocznie po opublikowaniu wykazu TZW (zob. pkt 38 niniejszej opinii). Natomiast środki ochronne wymagane przez art. 6 ust. 1 tej dyrektywy stanowią pozytywne, proaktywne środki mające na celu utrzymanie lub odtworzenie we właściwym stanie ochrony danego terenu [50].

65. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Irlandię na temat wykazu działań podlegających zgłoszeniu i działań wymagających zgody, które mają zastosowanie do każdego terenu, mają one pod wieloma względami charakter ogólny (wiele z nich jest takich samych dla różnych terenów, na przykład „rekultywacja, w tym wypełnianie", „wysadzanie, wiercenie, pogłębianie lub inne usuwanie lub naruszanie skamieniałości, skał, minerałów, błota, piasku, żwiru lub innych osadów") i nie zawierają szczegółowych informacji dotyczących ich skutecznego wdrożenia lub sposobu, w jaki są one powiązane z wymogami ekologicznymi każdego terenu.

66. Dodatkowo Irlandia przedstawia wykaz 79 terenów, w odniesieniu do których twierdzi, że istnieje pełny i kompletny zestaw środków ochronnych. Powołuje się ona również na dziesięć programów horyzontalnych, które wdrażają środki ochronne w odniesieniu do typów siedlisk i gatunków, a nie w odniesieniu do poszczególnych terenów. Podnosi te same argumenty również w odniesieniu do zastrzeżenia, że Irlandia przyjęła niekompletne środki ochrony dla niektórych terenów (zob. pkt 72 i 76 niniejszej opinii).

67. Jednakże, bez potrzeby wchodzenia w tym miejscu w analizę, czy środki ochronne dla tych 79 terenów są rzeczywiście pełne i kompletne, taki argument nie obala twierdzenia, że istnieją tereny, na których nie ma żadnych środków ochronnych (Komisja twierdzi, że istnieje 230 takich terenów). To samo dotyczy oparcia się Irlandii na dziesięciu programach horyzontalnych. Bez dodatkowych informacji trudno jest twierdzić wyłącznie na podstawie istnienia takich programów, że nie ma terenów bez żadnych środków.

68. W mojej ocenie Irlandia nie obaliła zatem zastrzeżenia Komisji, że w przypadku szeregu terenów brak jest jakichkolwiek środków ochrony.

B. W przedmiocie zastrzeżenia, że Irlandia przyjęła niekompletne środki ochronne dla niektórych terenów

69. Komisja twierdzi, że według informacji przekazanych przez Irlandię w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w przypadku 149 terenów istnieją środki ochronne, które są niekompletne, ponieważ obejmują jedynie część odpowiednich siedlisk i gatunków, dla których dany teren został wyznaczony.

70. Na poparcie tego zastrzeżenia Komisja powołuje się na orzecznictwo Trybunału wymagające wdrożenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej za pomocą kompletnych środków.

[50] To samo stanowisko zostało wyrażone również w opinii rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2012:743, pkt 42), w której stwierdziła ona, że środki ochronne dla celów art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej „przewidziane są przede wszystkim po to, aby zapewnić podejmowanie korzystnych działań, w mniej lub bardziej regularnych odstępach czasu, mających na celu zapewnienie, że stan ochrony danego terenu jest zachowany lub odtworzony".

71. W orzecznictwie tym [51] Trybunał podkreślił, że przedmiotowe środki ochronne były niepełne, ponieważ nie obejmowały środków ustanowionych w sposób systematyczny zgodnie z wymogami ekologicznymi każdego typu siedliska i każdego gatunku występującego na każdym z SOO.

72. W odpowiedzi Irlandia twierdzi, że obecnie wprowadza dziesięć programów horyzontalnych na różnych SOO, które, jak wspomniano powyżej, wdrażają środki ochronne na zasadzie objęcia danych siedlisk lub gatunków, a nie w odniesieniu do poszczególnych terenów.

73. Republika Federalna Niemiec dodaje w tym względzie, że aby środki ochronne były kompletne i precyzyjne, nie muszą być koniecznie określane indywidualnie, „gatunek po gatunku" i „typ siedliska po typie siedliska". W zależności od kontekstu ogólny zakaz szkodliwych działań może w niektórych przypadkach dotyczyć wszystkich kluczowych zagrożeń i obciążeń, podczas gdy w innych przypadkach wymagane są bardziej zróżnicowane środki.

74. Moim zdaniem o ile wdrażanie środków ochronnych poprzez programy horyzontalne nie może być samo w sobie postrzegane jako problematyczne, o tyle musi być jednoznaczne, w jaki sposób takie programy odnoszą się do każdego siedliska i gatunku na każdym terenie.

75. Irlandia nie podaje jednak konkretnych informacji dotyczących tego, które ze środków ochronnych ustanowionych na podstawie tych programów spełniają szczególne cele ochrony dla każdego terenu. Trudno jest zatem wnioskować jedynie na podstawie informacji o tych programach horyzontalnych, że zaspokajają one potrzeby każdego siedliska i gatunku w każdym SOO. Ponadto, jak wskazała Komisja i co nie zostało obalone przez Irlandię, cztery z tych programów pojawiły się po upływie terminu określonego w dodatkowej uzasadnionej opinii (zob. pkt 17 niniejszej opinii), a zatem nie mogą być rozpatrywane w niniejszej sprawie [52].

76. Irlandia przedstawia również wykaz 79 terenów, które jej zdaniem posiadają pełne i kompletne środki ochronne. Jednakże, jak wskazała Komisja, wykaz ten nie jest poparty żadnymi informacjami dotyczącymi pełnych i kompletnych środków dla tych terenów lub dat, w których środki te zostały podjęte. Irlandia podaje ilustrujące przykłady dla 6 terenów i dla dalszych 21 terenów chroniących podkowca małego (Rhinolophus hipposideros), ale nie wyjaśnia w odniesieniu do żadnego z tych przykładów, w jaki sposób są one powiązane z celami ochrony, ani nie wskazuje, że są kompletne, z uwzględnieniem tych celów. Irlandia nie wskazuje również w odniesieniu do tych przykładów dat ustanowienia i wdrożenia środków ochronnych. W rezultacie nie można stwierdzić, czy zostały one podjęte przed upływem czy po upływie terminu określonego w dodatkowej uzasadnionej opinii (zob. pkt 17 niniejszej opinii) [53].

77. Pozwolę sobie podać kilka przykładów.

– Na terenie IE000090 Glengarriff Harbour and Woodland SOO występuje priorytetowy typ siedliska (Lasy aluwialne z *Alnus glutinosa* oraz *Fraxinus excelsior*), wraz z jednym dodatkowym typem siedliska (stare lasy dębowe z I*lex* i *Blechnum* na Wyspach Brytyjskich)

[51] Zobacz wyroki: z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Portugalia (Wyznaczenie i ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-290/18, niepublikowany, EU:C:2019:669, w szczególności pkt 54, 55); z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047, w szczególności pkt 80–86, 88).

[52] Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy skardze w trybie art. 258 TFUE występowanie uchybienia po stronie państwa członkowskiego powinno być oceniane w zależności od sytuacji mającej miejsce w państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał. Zobacz np. wyroki: z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia (C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 74); z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 30).

[53] Zwracam uwagę, że kilka z tych terenów zostało wymienionych przez Komisję jako nieposiadające żadnych środków ochronnych na podstawie informacji otrzymanych od Irlandii w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

i czterema gatunkami [ślimak kerryjski *(Geomalacus maculosus), podkowiec mały, wydra (Lutra* lutra) i foka pospolita (*Phoca vitulina*)]. Zostało wymienionych sześć środków ochronnych dla tego terenu. Mają one jednak charakter ogólny („Program zwalczania inwazyjnych gatunków obcych", „System gospodarki rodzimymi lasami", „System zarządzania działalnością rekreacyjną", „System postępowania z dzikimi zwierzętami roślinożernymi", „Monitorowanie schronień nietoperzy" oraz „Program komunikacji i transferu wiedzy"). Brak jest szczegółowych informacji co do tego, w jaki sposób te środki ochronne odpowiadają szczególnym celom ochrony ustalonym dla każdego z tych siedlisk i gatunków na danym terenie [54]. Istnieje wiele celów ochrony, dla których wydaje się brakować odpowiednich środków ochrony (na przykład w przypadku foki pospolitej wskazano jedynie trzeci i szósty z wymienionych środków ochrony, nie wspominając o celach dotyczących miejsc rozrodu oraz miejsc wylinki i odpoczynku), a w przypadku wydry nie ma żadnych środków ochrony.

– Na terenie IE00000364 SOO Kilgarvan Ice House występuje jeden gatunek (podkowiec mały), wskazano natomiast trzy środki ochronne („Monitorowanie schronień nietoperzy", „Sadzenie drzew" i „Zakup gruntów"). W odniesieniu do tego terenu Irlandia wymieniła siedem szczegółowych celów ochrony dotyczących utrzymania populacji, schronień zimowych, schronień letnich, schronień pomocniczych, zasięgu potencjalnego siedliska żerowania, cech liniowych (tras dojazdowych) i zanieczyszczenia światłem, bez wskazania, w jaki sposób środki i cele są ze sobą powiązane.

– Na terenie IE0000412 Slieve Bloom Mountains SOO występuje jeden typ siedliska priorytetowego (torfowiska wierzchowinowe) i dwa dodatkowe typy siedlisk (północnoatlantyckie podmokłe wrzosowiska z *Erica tetralix* i lasy aluwialne z *Alnus glutinosa* i *Fraxinus excelsior*), wymienionych jest dziesięć środków ochronnych („Program zwalczania inwazyjnych gatunków obcych", „Ustanowienie planu przeciwpożarowego", „System gospodarki rodzimymi lasami", „System zarządzania działalnością rekreacyjną", „System postępowania z dzikimi zwierzętami roślinożernymi", „Program naprawy/utrzymywania ścieżek w celu zapobiegania szkodom na obszarze wrażliwym", „Program blokowania odpływu", „Instalacja ścieżek/torowisk w celu zapobiegania szkodom na obszarach wrażliwych", „Program komunikacji i przekazywania wiedzy" oraz „Program zwiększania odporności siedliska na pożary"). Nie określono jednak, jaki jest związek tych celów z 19 właściwymi dla danego terenu celami ochronnymi dla tego siedliska priorytetowego oraz, odpowiednio, 20 i 13 właściwymi dla terenu celami ochronnymi wymienionymi dla tych dwóch dodatkowych siedlisk, odnoszącymi się między innymi do powierzchni siedliska, rozmieszczenia siedlisk, funkcji ekosystemu, zróżnicowania zbiorowisk, składu roślinności, struktury roślinności, struktury fizycznej odwodnienia i erozji, wskaźników lokalnej odrębności, wielkości obszarów leśnych i struktury obszarów leśnych.

– Na terenie IE0001242 SOO Carrownagappul Bog znajduje się jeden typ siedliska priorytetowego (czynne żywe torfowiska wysokie), jak również dwa dodatkowe typy siedlisk (zdegradowane torfowiska wysokie, nadal zdolne do naturalnej regeneracji oraz obniżenia na podłożu torfowym *Rhynchosporion*), oraz wymieniono 12 w dużej części ogólnych środków ochronnych (na przykład: „Wycinka lasów plantacyjnych", „Określenie własności", „Program zwalczania inwazyjnych gatunków obcych", „System gospodarki odpływem", „System gospodarki wydobycia torfu" i „Program blokowania odpływu"). Jednocześnie istnieje 17 celów

[54] Właściwe dla danego terenu cele ochronne dla SOO można znaleźć na stronie internetowej National Parks and Wildlife Service (https://www.npws.ie), która to służba jest odpowiedzialna za wdrożenie dyrektywy siedliskowej w Irlandii. W odniesieniu do tego SOO zgłoszono 12 takich celów dla tego priorytetowego typu siedliska, 13 dla dodatkowego typu siedliska, 4 dla ślimaka kerryjskiego, 7 dla podkowca małego, 8 dla wydry i 5 dla foki pospolitej.

ochrony dotyczących obszaru siedliska, rozmieszczenia siedliska, obszaru torfowiska wysokiego, poziomów wody, struktur przepływu, obszarów przejściowych, jakości roślinności, typowych gatunków aktywnych torfowisk wysokich, elementów lokalnej odrębności, negatywnych wskaźników fizycznych, składu roślinności, jakości powietrza i jakości wody.

– W przypadku terenu IE0002010 SOO Old Domestic Building (Keevagh), wyznaczonego dla ochrony gatunku podkowca małego, wymieniono jeden środek ochronny („Monitorowanie schronień nietoperzy”), z podaniem szczegółowych informacji („Komin i okna naprawione; wymagane są dalsze prace, ponieważ budynek uległ zniszczeniu”), natomiast wymienionych jest pięć szczegółowych celów ochrony dotyczących populacji na schronienie, schronień letnich, zakresu potencjalnego siedliska żerowania, cech liniowych i zanieczyszczenia światłem.

78. Nie dostrzegam zatem, w jaki sposób dowody przedstawione przez Irlandię miałyby potwierdzać, że przykłady te można uznać za świadczące o tym, że tereny posiadają pełne i kompletne środki ochronne. Okoliczność, że w przypadku niektórych terenów mogą istnieć pewne środki ochronne, nie jest wystarczająca moim zdaniem do spełnienia wymogów art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

79. W mojej ocenie Irlandia nie obaliła zatem zastrzeżenia Komisji, że na wielu terenach brakuje kompletnych środków ochronnych.

C. W przedmiocie zastrzeżenia, że środki ochronne przyjęte przez Irlandię nie są oparte na celach ochrony

80. Komisja zarzuca Irlandii, że według przedstawionych przez nią w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi informacji w przypadku (co najmniej) 44 terenów środki ochronne nie są oparte na celach ochrony określonych dla każdego terenu.

81. Komisja rozumie zawarte w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej wymogi oparcia środków ochronnych na szczegółowych celach ochrony właściwych dla danego terenu jako posiadające elementy materialne (cele i środki muszą być ze sobą skorelowane) i sekwencyjne (cele nie mogą następować po środkach). Zdaniem Komisji jest to zgodne z kontekstem i celami tej dyrektywy. Jak podkreśliła Komisja na rozprawie, sytuacja, w której państwo członkowskie najpierw ustanawia środki ochronne, a następnie wyznacza cele ochrony, przy czym przypadkowo środki te później w pełni odpowiadają tym celom, jest nierealistyczna i istnieje znaczne ryzyko, że cele ochrony nie będą służyły jako miernik oceny adekwatności środków ochronnych, lecz będą jedynie odzwierciedleniem tych środków.

82. Irlandia, popierana przez Republikę Federalną Niemiec, kwestionuje zastrzeżenia Komisji. W szczególności owe dwa państwa członkowskie twierdzą, że brak jest wymogu, aby cele ochrony były ustalane przed ustanowieniem środków ochronnych.

83. Jak podkreśliła Irlandia na rozprawie, art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie nakazuje szczególnej kolejności między celami ochrony a środkami ochronnymi, ponieważ nie znajduje to potwierdzenia w treści tego przepisu ani w orzecznictwie Trybunału. Irlandia podnosi, że istnieje 37 terenów, na których środki ochronne zostały oparte na dostosowanej do potrzeb ocenie zagrożeń i obciążeń, mimo że cele ochrony właściwe dla danego terenu nie zostały jeszcze opracowane i opublikowane.

84. Republika Federalna Niemiec podkreśla, że naruszenie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie może wynikać z samej okoliczności, że środki ochronne zostały podjęte jeszcze przed ustaleniem celów ochrony; decydujące znaczenie ma to, czy niezbędne środki ochronne zostały podjęte i są jako takie skuteczne.

85. W tym względzie, wbrew argumentom Komisji, nie jestem przekonana, że środki ochronne nie są zgodne z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej tylko dlatego, że cele ochrony zostały ustalone po ustanowieniu tych środków. Moim zdaniem istotne jest to, czy niezbędne środki ochronne są odpowiednie i skuteczne w odniesieniu do ekologicznych wymogów siedlisk i gatunków, dla których dany obszar został wyznaczony.

86. Argument Komisji dotyczący ryzyka, że w przypadku odwrócenia kolejności cele ochrony zostaną dopasowane do środków ochronnych, nie wydaje mi się przekonujący. Bardziej prawdopodobne jest raczej, że potrzeby danego terenu zostały już uznane przez państwo członkowskie, nawet jeśli nie zostały formalnie wyrażone jako cele ochrony. Trudno przyjąć, że państwa członkowskie ustanowiły środki ochronne bez uzasadnionej przyczyny.

87. Nie oznacza to jednak, że środki ochronne, nawet jeśli istnieją wcześniej, nie powinny odpowiadać celom ochrony poszczególnych terenów, aby spełnić wymogi art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Nie oznacza to również, że cele ochrony nie powinny być jednoznacznie określone. Ustalenie celów ochrony jest, jak wynika z orzecznictwa Trybunału[55], obowiązkowym i koniecznym etapem wyznaczania SOO i wdrażania środków ochronnych (zob. pkt 41 niniejszej opinii).

88. W związku z tym uważam za bezpodstawne twierdzenie Komisji, że Irlandia naruszyła art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, ustanawiając środki ochronne przed ustaleniem celów ochrony.

89. Niemniej ponieważ Irlandia nie obaliła twierdzenia, że środki ochronne nie mogą być dopasowywane do celów ochrony danych terenów, zastrzeżenie Komisji dotyczące naruszenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej jest zasadne.

D. W przedmiocie zastrzeżenia, że środki ochronne przyjęte przez Irlandię nie są skuteczne oraz że Irlandia dopuściła się ogólnego i ciągłego naruszenia

90. Komisja zarzuca Irlandii, że według dostarczonych przez Irlandię w nią postępowania poprzedzającego wniesienie skargi informacji Irlandia w sposób ogólny i ciągły naruszała zobowiązania wynikające z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej poprzez systematyczne ustanawianie środków ochronnych, które nie są wystarczająco szczegółowe i nie uwzględniają wszystkich zagrożeń i obciążeń dla siedlisk i gatunków na każdym terenie.

91. Komisja twierdzi zatem nie tylko, że niektóre środki ochronne nie spełniają wymogów jakościowych w tym znaczeniu, że nie są wystarczająco skuteczne, ale także że przytoczone przykłady są reprezentatywne dla schematu skutkującego ogólnym i ciągłym naruszeniem popełnionym przez Irlandię.

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

92. Komisja przywołuje trzy przykłady dotyczące dwóch priorytetowych typów siedlisk (laguny przybrzeżne i torfowiska wierzchowinowe) i jednego priorytetowego gatunku (perłoródka słodkowodna), aby wykazać, że środki ochronne są niewystarczającej jakości, ponieważ brakuje w nich określeń ilościowych, nie wskazują podmiotów odpowiedzialnych ani harmonogramu i nie uwzględniają kluczowych obciążeń i zagrożeń oddziałujących na te siedliska i gatunki [56].

93. W orzecznictwie przywołanym przez Komisję [57] Trybunał wyjaśnił, że środki ochronne muszą być nie tylko kompletne, ale również jednoznaczne i precyzyjne. Wymóg kompletności został omówiony w odniesieniu do zarzutu drugiego Komisji w niniejszej sprawie (zob. pkt 69–79 niniejszej opinii). Trybunał nie miał jednak dotychczas sposobności do szczegółowego wyjaśnienia, na czym polega wymóg przyjęcia jednoznacznych i precyzyjnych środków. Dotychczas Trybunał uznawał środki ochronne za niewystarczające, jeżeli były one ogólne i programowe lub wymagały dalszych środków wykonawczych, aby stały się skuteczne.

94. Mogę zgodzić się z Komisją, że skuteczne środki ochronne muszą odnosić się do wszystkich kluczowych zagrożeń i obciążeń dla siedlisk i gatunków na każdym terenie. Mogę się również zgodzić, że takie środki muszą być wystarczająco konkretne i szczegółowe, aby reagować na potrzeby konkretnego terenu. To, czy wystarczająca precyzja wymaga kwantyfikacji lub określenia z góry odpowiednich podmiotów i terminów, nie może być jednak nakazane w sposób ogólny, lecz zależy od warunków konkretnego terenu i rodzajów środków odpowiednich do jego potrzeb. Decydujące jest to, że istnieje możliwość wdrożenia takich środków [58]. Skoro zatem bez określenia odpowiedzialnych podmiotów, harmonogramów czy skwantyfikowanych celów nie można oczekiwać, że dojdzie do wdrożenia, to takie środki muszą z góry zawierać tego rodzaju szczegółowe mechanizmy. Jeżeli natomiast nie jest to konieczne w danym przypadku, państwo członkowskie musi wyjaśnić, dlaczego środek może być jednak skutecznie wdrożony.

95. Irlandia nie przedstawia żadnych argumentów w celu obalenia przedstawionych przez Komisję informacji wskazujących na nieskuteczność środków ochrony w odniesieniu do powyższych trzech przykładów.

96. Ponieważ 27 przykładów przedstawionych przez Irlandię w odniesieniu do posiadania pełnych i kompletnych środków ochronnych można rozumieć również jako odpowiedź na zastrzeżenie dotyczące niewystarczającej jakości tych środków, zauważam, że tylko jeden przykład (SOO Slieve Bloom Mountains wspomniany w pkt 77 niniejszej opinii, dotyczący torfowisk wierzchowinowych) odnosi się do któregokolwiek z siedlisk i gatunków priorytetowych przywołanych przez Komisję w celu uzasadnienia tego zastrzeżenia.

[56] Według Komisji w odniesieniu do lagun przybrzeżnych Irlandia wyznaczyła 25 terenów, ale zgłosiła środki ochronne tylko dla trzech z nich, a środki te nie zawierają określeń ilościowych, nie wskazują podmiotów odpowiedzialnych ani harmonogramu działań i nie uwzględniają kluczowych obciążeń i zagrożeń, takich jak te związane z zanieczyszczeniem i zrzutami. W odniesieniu do torfowisk wierzchowinowych Irlandia wyznaczyła 50 terenów, ale wskazała określone środki ochronne jedynie dla 13 z nich, a środki te są niezwykle ogólne, brakuje im ilościowego określenia planowanych środków ochronnych i nie uwzględniają niektórych głównych obciążeń i zagrożeń, takich jak budowa farm wiatrowych i innych obiektów infrastrukturalnych, wydobywanie torfu, erozja, wypalanie i odwadnianie. W przypadku perłoródki słodkowodnej Irlandia wyznaczyła 19 obszarów, ale zgłosiła środki ochronne tylko dla trzech terenów, nie określając warunków ilościowych ani podmiotów odpowiedzialnych i harmonogramów, a także nie odniosła się do kluczowych obciążeń i zagrożeń, takich jak te pochodzące ze źródeł rozproszonych i punktowych.

[57] Zobacz wyroki: z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Portugalia (Wyznaczenie i ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-290/18, niepublikowany, EU:C:2019:669, w szczególności pkt 53, 55); z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, niepublikowany, EU:C:2020:1047, w szczególności pkt 77, 82).

[58] Zobacz wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 213, 214).

97. W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego prowadzonego na podstawie art. 258 TFUE Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia podnoszonego uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do zweryfikowania istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu [59]. Gdy Komisja dostarczy wystarczające dowody wskazujące na pewne zaistniałe na terytorium pozwanego państwa członkowskiego okoliczności, wtedy na tym państwie spoczywa ciężar podważenia co do zasady i w szczegółach przedstawionych w ten sposób danych i wynikających z nich wniosków [60].

98. Moim zdaniem w niniejszej sprawie Komisja dostarczyła wystarczających dowodów na okoliczność, że środki ochronne w odniesieniu do trzech przykładów są niewystarczającej jakości, aby spełnić wymogi jakościowe art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, natomiast Irlandia nie przedstawiła żadnych dowodów, by obalić to zastrzeżenie.

99. Uważam zatem, że w odniesieniu do siedlisk i gatunków przedstawionych przez Komisję jako przykłady Irlandia uchybiła wynikającemu z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej zobowiązaniu do przyjęcia skutecznych środków.

100. Komisja twierdzi ponadto, że te trzy przykłady są reprezentatywne dla uchybienia o charakterze ogólnym i ciągłym, ponieważ dotyczą dużej liczby terenów, wskazują na geograficzną konfigurację sieci SOO w Irlandii i odnoszą się do siedlisk i gatunków, dla których ochrony sieć ta ma kluczowe znaczenie.

101. Tak więc nawet jeśli Komisja nie przedstawiła konkretnych argumentów w odniesieniu do innych SOO dotyczących różnych siedlisk lub gatunków, to powołując się na ogólne i ciągłe naruszenie, Komisja sugeruje, że naruszenie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej ma miejsce również na innych obszarach, jeżeli środki przyjęte w ramach tych innych SOO nie spełniają wymogów jakościowych.

102. Irlandia nie obaliła konkretnych zastrzeżeń zawartych w przykładach przedstawionych przez Komisję ani nie sprzeciwiła się twierdzeniu, że przykłady te są reprezentatywne, w takim znaczeniu, że można z nich wywnioskować, iż istnieje ogólne i ciągłe naruszenie art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

103. Jaka jest ewentualna wartość dodana twierdzenia, że naruszenie ma charakter ogólny i ciągły?

104. Komisja rozpoczęła praktykę wskazywania na ogólne i ciągłe naruszenia w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska w sprawie, w której zapadł wyrok Komisja/Irlandia [61]. W wyroku tym [62] Trybunał uznał, że „nic a priori nie stoi na przeszkodzie temu, aby [Komisja] kontynuowała […] starania o stwierdzenie uchybień przepisom dyrektywy z powodu przyjętej przez władze

[59] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 28 marca 2019 r., Komisja/Irlandia (System odprowadzania i oczyszczania ścieków) (C-427/17, niepublikowany, EU:C:2019:269, pkt 38); z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 221).

[60] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 28 marca 2019 r., Komisja/Irlandia (System odprowadzania i oczyszczania ścieków) (C-427/17, niepublikowany, EU:C:2019:269, pkt 39); z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową) (C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 112).

[61] Zobacz wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r. (C-494/01, EU:C:2005:250).

[62] Wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 27). Zobacz na przykład niedawny wyrok z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Włochy (*Bacterium Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, pkt 73); zob. także opinia rzecznika generalnego L. Geelhoeda w sprawie Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2004:546, w szczególności pkt 15–22, 43–60).

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".

105. Ta linia orzecznictwa, obejmująca ogólne i ciągłe naruszenie [63], zasadniczo oznacza, że Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ państwu temu zarzuca się naruszenie prawa Unii Europejskiej w sposób ogólny i ciągły na podstawie konkretnych przypadków, w porównaniu z typowymi postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które dotyczą przypadków jednostkowych [64]. Dlatego też wartość dodana tego rodzaju skargi wydaje się polegać na tym, że jeżeli Trybunał uzna, iż państwo członkowskie dopuściło się takiego ogólnego i ciągłego naruszenia prawa Unii Europejskiej, będzie to prawdopodobnie wymagało ogólnej zmiany praktyki we wszystkich aspektach, a nie tylko naprawienia wykrytych konkretnych naruszeń [65].

106. Jak wyjaśnił rzecznik generalny L. Geelhoed w opinii w sprawie Komisja/Irlandia [66], aby stwierdzić, że naruszenie przez państwo członkowskie ma charakter ogólny i ciągły, można wziąć pod uwagę wymiary zakresu, czasu i wagi naruszenia. Wymiar zakresu naruszenia oznaczałby moim zdaniem, że przykłady, na podstawie których wykazano naruszenie, są reprezentatywne dla zachowania państwa członkowskiego we wszystkich dziedzinach regulowanych dyrektywą. Wymiar czasowy oznacza, że naruszenie trwa przez dłuższy czas, natomiast wymiar wagi naruszenia może być związany z dwoma pierwszymi wymiarami lub z powagą konsekwencji, które wynikają z niewdrożenia konkretnego aktu prawnego Unii Europejskiej.

107. Jeśli chodzi o ustalenie wymiarów pozwalających na stwierdzenie, że naruszenie ma charakter ogólny i ciągły, to moim zdaniem nic nie zmienia się w kwestii ciężaru dowodu. Komisja powinna przedstawić dowody wystarczające do wykazania, że państwo członkowskie dopuściło się ogólnego i ciągłego naruszenia na podstawie szeregu przykładów, które należy uznać za reprezentatywne dla rozpatrywanej praktyki państwa członkowskiego, a na podstawie takiego schematu można przypuszczać, że ten sam rodzaj naruszenia występuje w innych indywidualnych sytuacjach, które nie zostały szczegółowo omówione. To na państwie członkowskim spoczywa ciężar szczegółowego i merytorycznego zakwestionowania przedstawionych w ten sposób danych i wynikających z nich wniosków [67].

[63] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 127, 174); z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy (C-196/13, EU:C:2014:2407, pkt 33) („ogólne i ciągłe"). Można również stosować podobne wskaźniki opisowe. Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-416/07, EU:C:2009:528, pkt 25) („strukturalne i ogólne"); z dnia 10 listopada 2020 r., Komisja/Włochy (Dopuszczalne wartości – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, pkt 75, 77) („systematyczne i trwałe").

[64] Zobacz ponadto na przykład P. Wennerås, „A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments", *Common Market Law Review*, Vol. 43, 2006, s. 31, w szczególności s. 33–50; K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, „The General System of EU Environmental Law Enforcement", *Yearbook of European Law*, Vol. 30, 2011, s. 1, w szczególności s. 9–11; L. Prete, *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, s. 95–98. Jak wskazano w doktrynie, ta linia orzecznictwa nie jest tożsama z tą, która dotyczy praktyki administracyjnej w ramach postępowania w sprawie naruszenia. Zobacz na przykład K. Lenaerts, I. Maselis i K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 167.

[65] Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego L. Geelhoeda w sprawie Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2004:546, pkt 48); zob. też na przykład P. Wennerås, cytowany w przypisie 64 do niniejszej opinii, s. 42–46, oraz L. Prete, cytowany w przypisie 64 do niniejszej opinii, s. 97. Stwarza to możliwość nałożenia na dane państwo członkowskie kar pieniężnych zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE, jeżeli owo ogólne i ciągłe naruszenie nie zostanie naprawione. Zobacz na przykład wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy (C-196/13, EU:C:2014:2407).

[66] C-494/01, EU:C:2004:546, pkt 43.

[67] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 46, 47); z dnia 26 kwietnia 2007 r., Komisja/Włochy (C-135/05, EU:C:2007:250, pkt 32).

108. W niniejszej sprawie Irlandia nie przedstawiła żadnych argumentów, aby podważyć twierdzenie Komisji, że wskazane trzy przykłady są reprezentatywne dla ogólnego i ciągłego badanego naruszenia.

109. Moim zdaniem Irlandia nie obaliła zatem zarzutu Komisji, że dopuściła się ogólnego i ciągłego naruszenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, ustanawiając systematycznie środki ochronne, które nie są wystarczająco szczegółowe i nie uwzględniają wszystkich zagrożeń i obciążeń dla siedlisk i gatunków na każdym terenie.

110. Ponadto, biorąc pod uwagę, że skuteczne środki w większości rozpatrywanych SOO miały zostać przyjęte i wdrożone już w 2010 r., występuje moim zdaniem wymiar czasowy niezbędny do stwierdzenia ogólnego i ciągłego naruszenia. W połączeniu z poważnymi konsekwencjami naruszenia, jakie mogą nastąpić, zwłaszcza że niektóre procesy mogą stać się nieodwracalne, jeśli nie zostaną podjęte niezbędne środki, jestem zdania, że w niniejszej sprawie spełnione są przesłanki do stwierdzenia ogólnego i ciągłego naruszenia art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

111. W związku z tym uważam, że Komisja w wystarczającym stopniu wykazała, że Irlandia uchybiła swoim zobowiązaniom w zakresie ustanowienia niezbędnych środków ochronnych w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w sposób ogólny i ciągły.

112. W świetle powyższych powodów zarzut trzeci podniesiony przez Komisję jest zasadny.

V. Wniosek

113. W świetle powyższych rozważań i bez uszczerbku dla badania pozostałych zarzutów podniesionych w niniejszej sprawie proponuję, aby Trybunał stwierdził, że Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, nie ustanawiając niezbędnych środków ochronnych odpowiadających ekologicznym wymogom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy oraz gatunków wymienionych w załączniku II do niej występujących na tych terenach.