



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS

2023 m. rugsėjo 21 d.*

Turinys

I.	Teisinis pagrindas	3
A.	Sąjungos teisė	3
B.	Vokietijos teisė	6
II.	Ikiteisminė procedūra	7
III.	Dėl ieškinio	8
A.	Dėl pirmojo prieštaravimo, grindžiamo tuo, kad nebuvo įsteigtos specialios saugomos teritorijos	8
1.	Šalių argumentai	8
2.	Teisingumo Teismo vertinimas	9
B.	Dėl antrojo prieštaravimo, grindžiamo tuo, kad nebuvo nustatyti apsaugos tikslai	10
1.	Šalių argumentai	10
2.	Teisingumo Teismo vertinimas	18
a)	Dėl argumento, kad nebuvo patvirtinti 88 iš 4 606 aptariamų Bendrijos svarbos teritorijų išsamūs apsaugos tikslai	18
b)	Dėl argumento, susijusio su bendra ir sisteminga praktika nustatyti apsaugos tikslus tokiu būdu, kuriuo pažeidžiami Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje numatyti reikalavimai	19
C.	Dėl trečiojo prieštaravimo, grindžiamo būtinų apsaugos priemonių nenustatymu	22
1.	Šalių argumentai	22
2.	Teisingumo Teismo vertinimas	23

* Proceso kalba: vokiečių.

Dėl bylinėjimosi išlaidų 24

„Įsipareigojimų neįvykdymas – Aplinka – Direktyva 92/43/EEB – Natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsauga – 4 straipsnio 4 dalis ir 6 straipsnio 1 dalis – Specialių saugomų teritorijų neįsteigimas – Apsaugos tikslų neapibrėžimas – Apsaugos priemonių nebuvimas arba nepakankamumas – Administracinė praktika“

Byloje C-116/22

dėl 2022 m. vasario 18 d. pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

Europos Komisija, atstovaujama C. Hermes ir M. Noll-Ehlers,

ieškovė,

prieš

Vokietijos Federacinę Respubliką, atstovaujamą J. Möller ir A. Hoesch,

atsakovę,

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkė A. Prechal, teisėjai M. L. Arastey Sahún (pranešėja), F. Biltgen, N. Wahl ir J. Passer,

generalinė advokatė T. Čapeta,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

susipažinęs su 2023 m. balandžio 20 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Ieškiniu Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Vokietijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal:

- 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, 1992, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 102), iš dalies pakeistos 2013 m. gegužės 13 d. Tarybos direktyva 2013/17/ES (OL L 158, 2013, p. 193) (toliau – Buveinių direktyva), 4 straipsnio 4 dalį, nes neįsteigė specialių saugomų teritorijų 88 iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų, esančių Alpių, žemyniniame ir Atlanto biogeografiniuose regionuose ir įtrauktų į sąrašus, patvirtintus 2003 m. gruodžio 22 d. Komisijos sprendimu 2004/69/EB, patvirtinančiu Bendrijos svarbos teritorijų Alpių

biogeografiniame regione sąrašą pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB (OL L 14, 2004, p. 21; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 8 t., p. 10), 2004 m. gruodžio 7 d. Komisijos sprendimu 2004/798/EB, kuriuo, remiantis Tarybos direktyva 92/43/EEB, patvirtinamas žemyninio biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašas (OL L 382, 2004, p. 1), ir 2004 m. gruodžio 7 d. Komisijos sprendimu 2004/813/EB, pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinančiu Atlanto biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą (OL L 387, 2004, p. 1), atnaujintus atitinkamai 2008 m. sausio 25 d. Komisijos sprendimu 2008/218/EB, kuriuo pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinamas pirmasis atnaujintas Bendrijos svarbos teritorijų Alpių biogeografiniame regione sąrašas (OL L 77, 2008, p. 106), 2007 m. lapkričio 13 d. Komisijos sprendimu 2008/25/EB, pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinančiu pirmąjį atnaujintą žemyninio biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą (OL L 12, 2008, p. 383), ir 2007 m. lapkričio 12 d. Komisijos sprendimu 2008/23/EB, pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinančiu pirmąjį atnaujintą Atlanto biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą (OL L 12, 2008, p. 1) (toliau – aptariamos Bendrijos svarbos teritorijos);

- Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį, nes nenustatė jokių 88 iš aptariamų 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų apsaugos tikslų, o juos nustatydamai bendrai ir sistemingai taiko praktiką, kuri neatitinka šios nuostatos teisinių reikalavimų; ir
- Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, nes nenustatė 737 iš aptariamų 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų būtinų apsaugos priemonių, o apskritai, nustatydamai apsaugos priemones, bendrai ir sistemingai taiko praktiką, kuri neatitinka šios nuostatos teisinių reikalavimų.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

- 2 Buveinių direktyvos trečioje, aštuntoje ir dešimtoje konstatuojamosiose dalyse nustatyta:

„kadangi šios direktyvos tikslas – skatinti biologinės įvairovės palaikymą, atsižvelgiant į ekonominius, socialinius, kultūrinius ir regioninius reikalavimus, todėl ši direktyva prisideda prie bendro subalansuotos plėtros siekio; kadangi siekiant išlaikyti biologinę įvairovę, gali tam tikrais atvejais prireikti palaikyti ar netgi skatinti žmogaus veiklą;

<...>

kadangi kiekvienoje tokioje įsteigtoje teritorijoje tikslinga įgyvendinti būtinas priemones, atsižvelgiant į siekiamus apsaugos tikslus;

<...>

kadangi būtina tinkamai įvertinti bet kurį planą ar programą, kuri galėtų turėti reikšmingą poveikį esamos ar ateityje numatytos įsteigti saugomos teritorijos apsaugos tikslams“.

3 Šios direktyvos 1 straipsnyje nustatyta:

„Šioje direktyvoje:

<...>

1) *speciali saugoma teritorija* – tai Bendrijos svarbos teritorija, kurią valstybės narės įsteigė įstatymu, administraciniu aktu ir (arba) sutartimi ir kurioje yra taikomos būtinos apsaugos priemonės, skirtos palaikyti ar atstatyti [atkurti] natūralių buveinių ir (ar) rūšių, kurioms teritorija yra įsteigta, palankią apsaugos būklę bei populiacijas;

<...>“

4 Minėtos direktyvos 3 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta:

„1. [„]Natura 2000[“] pavadinimu kuriamas vieningas specialių saugomų teritorijų Europos ekologinis tinklas. Šis tinklas, sudarytas iš teritorijų, kuriose yra į I priedą įrašyti natūralių buveinių tipai ir į II priedą įrašytų rūšių buveinės, sudaro galimybę palaikyti, o kur reikia ir atstatyti [atkurti] iki palankios apsaugos būklės natūralių buveinių tipus ir rūšių buveines jų natūraliame paplitimo areale.

Į [„]Natura 2000[“] tinklą įeina specialios apsaugos teritorijos, kurias valstybės narės klasifikuoja pagal [1979 m. balandžio 2 d. Tarybos direktyvą 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 103, 1979, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 98)].

2. Kuriant [„]Natura 2000[“] tinklą, visos valstybės narės prisideda atsižvelgiant į tai, kokią dalį jų teritorijoje užima šio straipsnio 1 dalyje nurodyti natūralių buveinių tipai ir rūšių buveinės. Šiuo tikslu kiekviena valstybė narė pagal 4 straipsnį steigia specialias saugomas teritorijas, atsižvelgdama į 1 dalyje išdėstytus tikslus.“

5 Tos pačios direktyvos 4 straipsnyje nustatyta:

„1. Remdamasi III priede (1 etapas) išdėstytais kriterijais ir atitinkama moksline informacija, kiekviena valstybė narė siūlo teritorijų sąrašą, nurodydama, kurie jos teritorijoje vietiniai I priedo natūralių buveinių tipai ir kurios II priedo rūšys aptinkamos tose teritorijose. Dideliuose arealuose paplitusių gyvūnų rūšių atveju tokios teritorijos atitinka šių rūšių natūralaus paplitimo areale esančias vietas, kuriose egzistuoja jų gyvenimui ir veisimuisi svarbūs fiziniai ar biologiniai veiksniai. Dideliuose arealuose paplitusių vandens gyvūnų rūšių atveju tokios teritorijos siūlomos tik ten, kur yra aiškiai identifikuojamas plotas, kuriame yra jų gyvybei ir veisimuisi būtini fiziniai ir biologiniai veiksniai. Prireikus valstybės narės siūlo pakoreguoti sąrašą atsižvelgiant į 11 straipsnyje nurodytų stebėjimų rezultatus.

Per trejus metus nuo šios direktyvos paskelbimo sąrašas kartu su informacija apie kiekvieną teritoriją perduodamas Komisijai. Tokią informaciją sudaro teritorijos žemėlapis, jos pavadinimas, lokalizacija, plotas ir duomenys, gauti taikant III priede (1 etapas) nurodytus kriterijus; ji pateikiama Komisijos nustatyta forma, 21 straipsnyje nurodyta tvarka.

2. Remdamasi III priede (2 etapas) nustatytais kriterijais, kiekvienam iš devynių 1 straipsnio c punkto iii papunktyje nurodytų biogeografinių regionų ir visai 2 straipsnio 1 dalyje nurodytai teritorijai Komisija, susitarusi su kiekviena valstybe nare[,] pagal jų pateiktus sąrašus sudaro

Bendrijos svarbos teritorijų sąrašo projektą, paremtą valstybių narių sąrašais, nurodančiais tas teritorijas, kuriose yra vienas ar daugiau natūralių buveinių tipų ar prioritetinių rūšių.

Valstybės narės, kurių teritorijos su jose aptinkamais vienu ar daugiau prioritetiniais natūralių buveinių tipais ar prioritetinėmis rūšimis sudaro daugiau negu 5 % jų nacionalinės teritorijos, gali, susitarusios su Komisija, prašyti, kad III priede (2 etapas) išvardyti kriterijai, parenkant visas Bendrijos svarbos teritorijas jų teritorijoje, būtų taikomi lanksčiau.

Atrinktų Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą, nurodant teritorijas, kuriose yra vienas ar daugiau prioritetinių natūralių buveinių tipų ar prioritetinių rūšių, Komisija tvirtina 21 straipsnyje nustatyta tvarka.

3. Šio straipsnio 2 dalyje nurodytas sąrašas sudaromas per šešerius metus nuo šios direktyvos paskelbimo.

4. Jei, laikantis 2 dalyje nustatytos tvarkos, yra patvirtinama Bendrijos svarbos teritorija, atitinkama valstybė narė turi kaip galima greičiau, bet ne vėliau kaip per šešerius metus, toje teritorijoje įsteig[ti] specialią saugomą teritoriją, nustatydama prioritetus, atsižvelgdama į teritorijos svarbą palaikant ar atstatant I priede išvardytų natūralių buveinių tipų arba II priede išvardytų rūšių palankią apsaugos būklę bei užtikrinant [„]Natura 2000[“] tinklo vientisumą, taip pat atsižvelgdama į toms vietovėms gresiantį degradavimą ar sunaikinimą.

5. Teritoriją įtraukus į 2 dalies trečiojoje pastraipoje minimą sąrašą, jai pradedamos taikyti 6 straipsnio 2, 3 ir 4 dalys.“

6 Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1–3 dalyse nurodyta:

„1. Specialioms saugomoms teritorijoms valstybės narės nustato būtinas apsaugos priemones, tarp jų, jei reikia, atitinkamus tvarkymo planus, parengtus specialiai šioms teritorijoms ar integruotus į kitus plėtros planus, ir atitinkamas įstatymais nustatytas, administracines arba sutartyje numatytas priemones, kurios atitinka teritorijoje esančių į I priedą įtrauktų natūralių buveinių tipų ir į II priedą įtrauktų rūšių ekologinius reikalavimus.

2. Valstybės narės imasi priemonių, siekdamos specialiose saugomose teritorijose išvengti natūralių buveinių ir rūšių buveinių blogėjimo [būklės prastėjimo], o taip pat rūšių, kurių apsaugai buvo įsteigtos specialios saugomos teritorijos, trikdymo, jei toks trikdymas galėtų būti reikšmingas šios direktyvos tikslų atžvilgiu.

3. Bet kokiems planams ir projektams, tiesiogiai nesusijusiems arba nebūtinai teritorijos tvarkymui, bet galintiems ją reikšmingai paveikti individualiai arba kartu su kitais planais arba projektais, turi būti atliekamas jų galimo poveikio teritorijai įvertinimas. Atsižvelgiant į poveikio teritorijai įvertinimo išvadas ir remiantis 4 dalies nuostatomis, kompetentingos nacionalinės institucijos pritaria planui ar projektui tik įsitikinusios, kad jis neigiamai nepaveiks aptariamoms teritorijos vientisum[o,] ir, jei reikia, išsiaiškinusios plačiosios visuomenės nuomonę.“

B. Vokietijos teisė

- 7 2009 m. liepos 29 d. *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)* (Federalinis gamtos apsaugos ir kraštovaizdžio tvarkymo įstatymas) (BGBl. 2009 I, p. 2542, toliau – Federalinis gamtos apsaugos įstatymas) 22 straipsnyje nustatyta:

„(1) Gamtos ir kraštovaizdžio dalių apsauga nustatyta priimant deklaraciją. Deklaracijoje apibrėžiamas apsaugos dalykas ir tikslas, nustatomi įpareigojimai ir draudimai, būtini tam apsaugos tikslui pasiekti, ir, jeigu tai būtina, nustatomos priežiūros, plėtros ir atkūrimo priemonės arba suteikiami tam reikalingi leidimai. Saugomos teritorijos gali būti suskirstytos į teritorijas, kurioms taikoma laipsniškai teikiama apsauga atsižvelgiant į siekiamą apsaugos tikslą; šios teritorijos taip pat gali apimti apsaugai būtiną aplinką.

(2) Išskyrus atvejus, kai 2a ir 2b dalyse numatyta kitaip, apsaugos suteikimo formą ir procedūrą, atsižvelgimą į formos ir procedūrinius trūkumus ir galimybę juos ištaisyti, taip pat esamų deklaracijų, susijusių su saugoma gamtos ir kraštovaizdžio dalimi, palikimą galioti reglamentuoja federalinės žemės teisė. Apsauga taip pat gali būti suteikiama daugiau nei vienos federalinės žemės mastu.

<...>“

- 8 Šio įstatymo 33 straipsnyje numatyta:

„(1) Bet kokie pakeitimai ar trikdydami, galintys reikšmingai pabloginti tinklo „Natura 2000“ teritorijos būklę, atsižvelgiant į jos esminius išsaugojimo ar apsaugos tikslus, yra draudžiami. Kompetentinga gamtos apsaugos ir kraštovaizdžio išsaugojimo institucija 34 straipsnio 3–5 dalyse nustatytais sąlygomis gali leisti nukrypti nuo pirmame sakinyje nurodyto draudimo ir 32 straipsnio 3 dalyje nustatytą draudimą.

(1a) Tinklo „Natura 2000“ teritorijose draudžiama statyti įrenginius šiais tikslais:

1. skaldyti skalūnines, molingas ar mergelio uolas arba anglių telkinio uolienas panaudojant hidraulinį slėgį, siekiant atlikti gamtinių dujų žvalgyimo ar išgavimo darbus,
2. saugoti šaltinio, kuriam taikomos 1 punkte nurodytos priemonės, vandenį požeminiame telkinyje.

34 straipsnis šiuo klausimu netaikomas.

<...>“

- 9 Minėto įstatymo 34 straipsnyje nustatyta:

„(1) Prieš suteikiant leidimą vykdyti projektą ar jį vykdančiam, turi būti atliekamas poveikio tinklo „Natura 2000“ teritorijos apsaugos tikslams vertinimas, jeigu jis atskirai arba kartu su kitais planais ar projektais gali reikšmingai paveikti teritoriją ir nėra tiesiogiai skirtas teritorijos tvarkymui. <...>

(2) Jei iš poveikio vertinimo matyti, kad projektas gali padaryti didelę žalą šios teritorijos esminėms dalims, kiek tai susiję su išsaugojimo arba apsaugos tikslais, projektas uždraudžiamas.

(3) Nukrypstant nuo 2 dalies, gali būti išduotas tokio projekto leidimas arba jis gali būti vykdomas, tik jeigu:

1. jis yra būtinas dėl svarbių viešojo intereso priežasčių, įskaitant socialinio ar ekonominio pobūdžio priežastis, ir
2. nėra kitos pagrįstos alternatyvos, kuri leistų pasiekti projekte numatytą rezultatą kitoje teritorijoje, nesukeliant bet kokio neigiamo poveikio ar sukeltant mažesnę neigiamą poveikį.

<...>“

10 To paties įstatymo 65 straipsnio 1 dalis suformuluota taip:

„Savininkai ir kiti teisės naudotis nekilnojamuoju turtu turėtojai negali prieštarauti dėl gamtos apsaugos ir kraštovaizdžio išsaugojimo priemonių, grindžiamų šio įstatymo nuostatomis, šio įstatymo ar remiantis šiuo įstatymu priimtomis ar taikytinomis teisinėmis nuostatomis arba federalinių žemių teisės aktais aplinkos apsaugos srityje, jeigu nėra nepriimtiniu būdu kliudoma naudotis nekilnojamuoju turtu. Tai nedaro poveikio federalinių žemių lygmeniu nustatytoms griežtesnėms taisyklėms.“

II. Ikteisminė procedūra

- 11 Sprendimais 2004/69, 2004/798 ir 2004/813 Komisija sudarė Bendrijos svarbos teritorijų, esančių atitinkamai Alpių, žemyniniame ir Atlanto biogeografiniuose regionuose, sąrašus. Šie sąrašai buvo atnaujinti atitinkamai sprendimais 2008/218, 2008/25 ir 2008/23.
- 12 Pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį šešerių metų terminas specialioms saugomoms teritorijoms šiose teritorijose įsteigti pasibaigė ne vėliau kaip 2014 m. sausio 25 d.
- 13 2012 m. birželio 13 d. ir 2014 m. vasario 17 d. raštais Komisija paprašė Vokietijos Federacinės Respublikos pateikti informaciją apie specialių saugomų teritorijų įsteigimo pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį pažangą ir apie būtinų apsaugos priemonių nustatymą pagal šios direktyvos 6 straipsnį.
- 14 Atsižvelgusi į 2014 m. birželio 26 d. Vokietijos Federacinės Respublikos atsakymą Komisija nusprendė, kad ši valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų pagal ankstesniame punkte nurodytas nuostatas, ir 2015 m. vasario 27 d. išsiuntė jai oficialų pranešimą.
- 15 2019 m. sausio 26 d. Komisija išsiuntė Vokietijos Federacinei Respublikai papildomą oficialų pranešimą.
- 16 Išnagrinėjusi šios valstybės narės 2019 m. balandžio 26 d. ir birželio 11 d. raštuose pateiktą atsakymą, 2020 m. vasario 13 d. Komisija, remdamasi SESV 258 straipsnio pirma pastraipa, pateikė pagrįstą nuomonę, kurioje teigė, kad ši valstybė narė neįvykdė, be kita ko, įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnį, nes:
 - 129 iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų neįsteigė specialių saugomų teritorijų,
 - bendrai ir sistemingai nenustatė apsaugos tikslų ir pakankamai išsamių apsaugos priemonių, konkrečiai pritaikytų ir būtinų atitinkamoms Bendrijos svarbos teritorijoms.

- 17 Vokietijos Federacinės Respublikos prašymu Komisija 2020 m. kovo 12 d. raštu pratęsė atsakymo į pagrįstą nuomonę terminą iki 2020 m. birželio 13 d.
- 18 2020 m. birželio 12 d. raštu Vokietijos Federacinė Respublika pranešė Komisijai, kad įsteigtos visos specialios saugomos teritorijos, išskyrus esančias Žemutinės Saksonijos žemėje, kad procedūra, kiek ji susijusi su 88 toje federalinėje žemėje trūkstantomis teritorijomis, bus užbaigta iki 2022 m. pabaigos ir kad trūkstamos apsaugos priemonės dėl 737 teritorijų bus nustatytos iki 2023 m. Kiek tai susiję su teisiniais reikalavimais apsaugos tikslų ir apsaugos priemonių srityje, ši valstybė narė patvirtino nesutinkanti su Komisijos vertinimu.
- 19 Nusprendusi, kad taip Vokietijos Federacinė Respublika nesiėmė reikiamų priemonių įvykdyti įsipareigojimus pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį, 2022 m. vasario 18 d. Komisija pareiškė šį ieškinį.

III. Dėl ieškinio

- 20 Ieškiniui pagrįsti Komisija pateikia tris prieštaravimus, iš kurių pirmieji du grindžiami Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalies, o trečiasis – tos direktyvos 6 straipsnio 1 dalies pažeidimu. Ji teigia, kad, pirma, 88 iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų nebuvo įsteigtos specialios saugomos teritorijos; antra, nebuvo nustatyti minėtų 88 teritorijų apsaugos tikslai ir nustatydamą apsaugos tikslus Vokietijos Federacinė Respublika taiko bendrą ir sistemingą praktiką, kuri neatitinka Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalies reikalavimų; trečia, 737 iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų nebuvo nustatytos pakankamos apsaugos priemonės ir nustatydamą apsaugos priemones Vokietijos Federacinė Respublika taiko bendrą ir sistemingą praktiką, kuri neatitinka Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalies reikalavimų.
- 21 Vokietijos Federacinė Respublika prašo atmesti šį ieškinį.

A. Dėl pirmojo prieštaravimo, grindžiamo tuo, kad nebuvo įsteigtos specialios saugomos teritorijos

1. Šalių argumentai

- 22 Pateikdamą pirmąjį prieštaravimą Komisija tvirtina, kad Vokietijos Federacinė Respublika pažeidė įsipareigojimus pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį, nes Žemutinės Saksonijos žemėje 88 iš 4 606 aptariamų Bendrijos svarbos teritorijų neįsteigė specialių saugomų teritorijų.
- 23 Ši institucija teigia, kad Teisingumo Teismo jurisprudencija, t. y. 2003 m. vasario 27 d. Sprendimas *Komisija / Belgija* (C-415/01, EU:C:2003:118, 22 ir 23 punktai), taip pat 2010 m. spalio 14 d. Sprendimas *Komisija / Austrija* (C-535/07, EU:C:2010:602, 64 punktas), susijusi su specialiomis apsaugos teritorijomis, numatytomis 2009 m. lapkričio 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2009/147/EB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 20, 2010, p. 7), iš dalies pakeistoje 2013 m. gegužės 13 d. Tarybos direktyva 2013/17/ES (OL L 158, 2013, p. 193) (toliau – Paukščių direktyva), gali būti taikoma ir dabar nagrinėjamoje byloje, atsižvelgiant į Buveinių ir Paukščių direktyvose numatytus apsaugos tikslus. Pagal šią jurisprudenciją specialios apsaugos teritorijos turi būti įsteigtos neginčijamai privalomai, atsižvelgiant į reikalaujamą specifiką, tikslumą ir aiškumą, kad būtų tenkinamas teisinio saugumo reikalavimas.

- 24 Atsiliepime į ieškinį Vokietijos Federacinė Respublika teigia nuo tada, kai Komisija išsiuntė pagrįstą nuomonę, iki 2022 m. kovo 31 d. aptariamose Bendrijos svarbos teritorijose įsteigusi paskutines specialias saugomas teritorijas. Specialios saugomos teritorijos vis dar neįsteigtos tik penkiose iš minėtų teritorijų ir turėtų būti išbrauktos iš teritorijų sąrašų ateityje atnaujinant šiuos sąrašus pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 2 dalį.
- 25 Vokietijos Federacinė Respublika papildomai nurodo, kad visų Federalinio gamtos apsaugos įstatymo redakcijų, galiojusių nuo 2002 m. balandžio 4 d., 33 straipsnyje teisinė apsauga numatoma visoms Bendrijos svarbos teritorijoms, apie kurias pranešta Komisijai ir kurios įtrauktos į sąrašą pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 2 dalį, kol jose nėra konkrečiai įsteigtos specialios saugomos teritorijos. Ši valstybė narė tvirtina, kad 88 teritorijose, kuriose, Komisijos teigimu, nėra įsteigtos specialios saugomos teritorijos, pagal minėtą 33 straipsnį buvo draudžiami bet kokie pakeitimai ir trikdymai, galintys reikšmingai pabloginti šių teritorijų būklę, ir kad pagal minėto įstatymo 34 straipsnį reikia nagrinėti planus ar projektus, kaip tai suprantama pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalį, atsižvelgiant į jų poveikį aplinkai.

2. Teisingumo Teismo vertinimas

- 26 Iš pradžių reikia priminti, kad pagal Buveinių direktyvos 3 straipsnio 2 dalį valstybės narės turi prisidėti kuriant tinklą „Natura 2000“, atsižvelgiant į tai, kokią dalį kiekvienos iš jų teritorijoje užima natūralių buveinių, išvardytų tos direktyvos I priede, tipai ir rūšių buveinės, išvardytos jos II priede, ir įsteigti specialias saugomas teritorijas, vadovaujantis tos pačios direktyvos 4 straipsniu ir įvykdžius joje nustatytą procedūrą.
- 27 Buveinių direktyvos 4 straipsnyje numatyta specialių saugomų teritorijų steigimo procedūra vyksta keturiais etapais. Pagal šio straipsnio 1 dalį kiekviena valstybė narė siūlo teritorijų sąrašą ir nurodo, kokie natūralių buveinių tipai ir kokios vietinės rūšys jose aptinkamos, o tas sąrašas pateikiamas Komisijai (pirmas etapas). Pagal minėto straipsnio 2 dalį Komisija, susitarusi su kiekviena valstybe nare, parengia Bendrijos svarbos teritorijų sąrašo projektą, grindžiamą valstybių narių sąrašais (antrasis etapas). Remdamasi šiuo sąrašo projektu Komisija patvirtina atrinktų teritorijų sąrašą (trečiasis etapas). Pagal to paties straipsnio 4 dalį, kai patvirtinama Bendrijos svarbos teritorija, suinteresuotoji valstybė narė kaip galima greičiau, bet ne vėliau kaip per šešerius metus toje teritorijoje įsteigia specialią saugomą teritoriją ir, atsižvelgdama į teritorijų svarbą, nustato prioritetus, kad būtų išsaugota ar atkurta palanki natūralių buveinių tipų arba rūšių apsaugos būklė ir užtikrintas tinklo „Natura 2000“ vientisumas (ketvirtasis etapas) (2023 m. birželio 29 d. Sprendimas *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 45 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 28 Viena vertus, Vokietijos Federacinė Respublika neginčija to, kad tą dieną, kai baigėsi terminas pateikti atsakymą į pagrįstą nuomonę, t. y. 2020 m. birželio 13 d., visose 88 iš 4 606 aptariamų Bendrijos svarbos teritorijų nebuvo oficialiai įsteigta specialių saugomų teritorijų. Vis dėlto ji teigia, kad nuo tada, kai Komisija išsiuntė pagrįstą nuomonę, iki 2022 m. kovo 31 d. paskutinėse aptariamose Bendrijos svarbos teritorijose ji įsteigė specialias saugomas teritorijas, todėl tik penkiose iš šių teritorijų vis dar neįsteigta specialių saugomų teritorijų.
- 29 Šiuo klausimu reikia priminti, kad pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją įsipareigojimo neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į valstybės narės padėtį, buvusią pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje, o į vėlesnius pakeitimus Teisingumo Teismas atsižvelgti negali (2023 m. birželio 5 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Teisėjų nepriklausomumas ir privatus gyvenimas)*, C-204/21, EU:C:2023:442, 82 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

- 30 Kita vertus, Vokietijos Federacinė Respublika nurodo, kad Federalinio gamtos apsaugos įstatymo 33 ir 34 straipsniuose nuo 2002 m. numatyta visų Bendrijos svarbos teritorijų, apie kurias pranešta Komisijai ir kurios įtrauktos į sąrašą pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 2 dalį, teisinė apsauga, kol jose nėra konkrečiai įsteigta specialių saugomų teritorijų.
- 31 Nurodydama, kad pagal Vokietijos teisės aktus apsauga suteikiama visoms Bendrijos svarbos teritorijoms, apie kurias pranešta Komisijai ir kurios įtrauktos į sąrašą pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 2 dalį, kol jose nėra konkrečiai įsteigta specialių saugomų teritorijų, Vokietijos Federacinė Respublika pripažįsta, kad pasibaigus pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui ji šiose teritorijose dar nebuvo įsteigusi specialių saugomų teritorijų.
- 32 Be to, reikia priminti, kad pagal suformuotą jurisprudenciją direktyvos nuostatos turi būti įgyvendinamos neiginčijamai privalomai, atsižvelgiant į reikalaujamą specifiką, tikslumą ir aiškumą, kad būtų tenkinamas teisinio saugumo reikalavimas (2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 48 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 33 Šiuo atveju reikia konstatuoti, kad nacionalinės teisės aktai, kuriais remiasi Vokietijos Federacinė Respublika, neatitinka Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje numatyto konkretaus įsipareigojimo Bendrijos svarbos teritorijose oficialiai įsteigti specialias saugomas teritorijas.
- 34 Iš tiesų toks įsteigimas yra būtinas etapas pagal toje direktyvoje numatytą buveinių ir rūšių apsaugos sistemą.
- 35 Šį įsipareigojimą papildo įsipareigojimai nustatyti apsaugos tikslus, kaip numatyta Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje, ir apsaugos priemonės, kaip numatyta tos direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje (2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 53 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 36 Buveinių direktyvos 6 straipsnyje nustatytas valstybių narių įsipareigojimas priimti reikiamas apsaugos priemonės, skirtas specialioms saugomoms teritorijoms apsaugoti, skiriasi nuo tos direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje nustatyto šių valstybių narių oficialaus įsipareigojimo Bendrijos svarbos teritorijose įsteigti specialias saugomas teritorijas (2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 54 punktas).
- 37 Šiomis aplinkybėmis reikia konstatuoti, kad, neįsteigusi specialių saugomų teritorijų 88 teritorijose iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį.
- 38 Taigi pirmajam prieštaravimui reikia pritarti.

B. Dėl antrojo prieštaravimo, grindžiamo tuo, kad nebuvo nustatyti apsaugos tikslai

1. Šalių argumentai

- 39 Pateikdama antrąjį prieštaravimą, Komisija tvirtina, kad Vokietijos Federacinė Respublika nepaskelbė išsamių 88 iš 4 606 aptariamų Bendrijos svarbos teritorijų apsaugos tikslų ir taip pažeidė Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį. Be to, šios institucijos teigimu, bendra ir sisteminga Vokietijos valdžios institucijos taikoma praktika nustatant apsaugos tikslus prieštarauja

šioje nuostatoje numatytiems reikalavimams, nes, pirma, šiuose tiksluose nėra kiekybinių ir išmatuojamų duomenų, antra, Vokietijos Federacinė Respublika nenustato skirtumo tarp saugomų vertybių „atkūrimo“ ir „palaikymo“ tikslų ir, trečia, šios valstybės narės nustatyti apsaugos tikslai nėra teisiškai privalomi tretiesiems asmenims.

- 40 Visų pirma, remdamasi Teisingumo Teismo pateiktu Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalies išaiškinimu 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendime *Komisija / Graikija* (C-849/19, EU:C:2020:1047, 46–52 punktai), Komisija daro išvadą, kad egzistuoja įsipareigojimas per ne ilgesnį kaip šešerių metų terminą nustatyti išsamius kiekvienos Bendrijos svarbos teritorijos apsaugos tikslus.
- 41 Komisija tvirtina, kad kadangi Vokietijos Federacinė Respublika, prieš įsteigdama specialią saugomą teritoriją, nenustato šių apsaugos tikslų, ši valstybė narė nenustatė šių tikslų dėl visų aptariamų Bendrijos svarbos teritorijų, kuriose nebuvo įsteigtos specialios saugomos teritorijos. Iš tiesų ši valstybė narė patvirtino, kad, kiek tai susiję su Žemutinės Saksonijos federalinės žemės teritorijomis, bendrieji apsaugos tikslai apibrėžiami saugant teritorijas, kai jose įsteigiamos specialios saugomos teritorijos, o vėliau prireikus jie sukonkretinami planuojant minėtų teritorijų tvarkymą.
- 42 Be to, dėl bendro ir sistemingo įsipareigojimų nustatyti apsaugos tikslus neįvykdymo Komisija tvirtina, pirma, kad Vokietijos Federacinės Respublikos nustatyti apsaugos tikslai neapima kiekybinių ir išmatuojamų duomenų, kurie skaičiais parodytų, kaip konkrečiai saugoma teritorija turi prisidėti, kad būtų pasiekta palanki atitinkamos buveinės ar rūšies apsaugos būklė nacionaliniu lygmeniu. Tas pats pasakytina apie apsaugos tikslus, nurodytus tvarkymo planuose, kuriuos Vokietijos Federacinė Respublika nurodė ikiteisminiame procedūros etape.
- 43 Šiuo klausimu Komisija kaip pavyzdį nurodo, kad, kiek tai susiję su daugeliu Bavarijos federalinės žemės teritorijų, kuriose yra buveinių tipas 6510 „Žemumų šienaujamos pievos (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)“, su teritorija DE 5630-371, kurioje yra buveinių tipas „Rodachae mit Bischofsaue westlich Bad Rodach“, ir su teritorija DE 8020-341 („Ablach Baggerseen und Waltere Moor“), kurioje yra rūšis 1032 ovalioji geldutė (*Unio crassus*), vidaus teisės aktuose atitinkamų buveinių ir rūšių apsaugos tikslai apibrėžti labai bendrai, nenurodant jokių kiekybinių ar išmatuojamų duomenų.
- 44 Buveinių direktyvoje numatyta, kad palanki rūšių ir buveinių tipų apsaugos būklė apibrėžiama remiantis kiekybiškai nustatytais požymiais, kaip antai „plotu“, apimančiu natūralią buveinę, kaip nustatyta Buveinių direktyvos 1 straipsnio e punkto pirmoje įtraukoje, arba rūšies „populiacijos pokyčiais“, kaip nustatyta šios direktyvos 1 straipsnio i punkto pirmoje įtraukoje.
- 45 Taigi Buveinių direktyvos 20 straipsnyje nurodytame komitete valstybės narės su Komisija susitarė nustatyti kiekybines pamatines vertes, rodančias ribą, nuo kurios nacionaliniu lygmeniu pasiekama palanki buveinės tipo arba rūšies apsaugos būklė.
- 46 Būtent atsižvelgiant į šias pamatines vertes vėliau apsaugos tiksluose turi būti apibrėžta, kaip konkrečiai atitinkama teritorija padės pasiekti nacionalinę pamatinę vertę.
- 47 Pavyzdžiui, 2012 m. nacionalinėje ataskaitoje, parengtoje pagal Buveinių direktyvos 17 straipsnį, Vokietijos Federacinė Respublika nustatė palankią augalų rūšies maudos (*Oenanthe conioides*) apsaugos būklę, kiek tai susiję su populiacijos dydžiu nacionaliniu lygmeniu, ir nustatė ne

- mažesnę kaip 5 025 individų pamatinę vertę. Vis dėlto ši valstybė narė nenumatė kiekvienos iš devynių teritorijų, kuriose yra ši rūšis, kiekybinių apsaugos tikslų. Taigi palanki minėtos rūšies apsaugos būklė nėra užtikrinama, taip pažeidžiant Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį.
- 48 Šią išvadą patvirtina tai, kad 2013–2018 m. laikotarpio duomenys, kuriuos Vokietijos Federacinė Respublika pateikė Komisijai pagal Buveinių direktyvos 17 straipsnį, rodo, kad maždaug 80 % Vokietijoje saugomų buveinių tipų ir rūšių apsaugos būklė vis dar yra nepalanki, nors didžioji jų dalis yra saugomose teritorijose. Kiek tai susiję su saugomomis rūšimis, nepalankios apsaugos būklės rūšių dalis nuo 2001 m. netgi nuolat didėjo.
- 49 Be to, pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį priimtos apsaugos priemonės turėtų atitikti kiekybinius ir išmatuojamus tikslus.
- 50 Projekto poveikio aplinkai vertinimas, kaip jis suprantamas pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalį, taip pat turi būti atliekamas atsižvelgiant į kiekybinius apsaugos tikslus. Galimybė, kad šiems tikslams bus daromas neigiamas poveikis, patikimai gali būti atmetama tik tuo atveju, jei šie tikslai pakankamai tiksliai apibrėžti nurodant kiekybinius duomenis.
- 51 Be to, Vokietijos Federacinės Respublikos nustatyti apsaugos tikslai, kuriuose tik numatyta gerinti atitinkamoje teritorijoje saugomos vertybės apsaugos būklę, neleidžia atsižvelgti į tai, jog tam, kad būtų pasiekta nacionalinė pamatinė vertė, ši teritorija turi konkrečiai prie to prisidėti, pavyzdžiui, tam tikru ploto padidėjimu, kuris gali būti išmatuotas skaičiais.
- 52 Be pavyzdžio, susijusio su augalų rūšimi mauda (*Oenanthe conioides*), Komisija nurodo buveinę 6510 „Žemumų šienaujamos pievos (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)“, kurios apsaugos būklė yra nepalanki. Pagal Vokietijos šiai buveinei nustatytą pamatinę vertę numatoma būtinybė užtikrinti didesnę apsaugos plotą, t. y. jo padidinimą ne mažiau kaip 10 %. Vis dėlto Vokietijos vertinimo taisyklėse plotas kaip vertinimo kriterijus nenurodytas, nurodomi tik kokybiniai kriterijai, o to nepakanka, kad būtų užtikrintas minėtas apsaugos ploto padidinimas.
- 53 Dėl projekto poveikio aplinkai vertinimo, kaip jis suprantamas pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalį, Komisija nurodo du pavyzdžius: plačialapės klumpaitės (*Cypripedium calceolus*) rūšį, esančią teritorijoje DE 5232-301 „Edelmannsberg“, ir buveinių tipą 6110 „Kalkingos arba bazofilinės pievos“, esantį teritorijoje DE 5231-301.
- 54 Projekto poveikio aplinkai vertinimas, grindžiamas galimai nepalankia atitinkamos rūšies ar buveinės apsaugos būkle atitinkamoje teritorijoje, reikštų, kad šiam projektui, kuris nepablogina šios nepalankios būklės, gali būti pritarta. Vis dėlto tai prieštarautų Buveinių direktyvos tikslui tuo atveju, kai apsaugos būklė nacionaliniu lygmeniu apskritai yra nepalanki ir kai atitinkama teritorija turėtų konkrečiai teigiamai prisidėti prie to, kad būtų pasiekta palanki būklė nacionaliniu lygmeniu, tačiau aptariamasis projektas tam trukdo. Tokiu atveju tik kiekybinis apsaugos tikslas galėtų užtikrinti, kad iš esmės palanki apsaugos būklė bus sukurta nacionaliniu lygmeniu.
- 55 Komisijos teigimu, šis reikalavimas kiekybiškai ir išmatuojamai nustatyti apsaugos tikslus nėra neproporcingas. Iš tiesų valstybės narės taip daro. Konkrečiai kalbant, Flandrijos regionas (Belgija) nustatė papildomą 2 150 hektarų pamatinę vertę buveinės tipui 1130 „Upių žiotys“, kad būtų pasiekta palanki šio buveinės tipo apsaugos būklė. Kiek tai susiję su aptariamomis teritorijomis, šios kiekybinės pamatinės vertės buvo paverstos kiekybiniais duomenimis pagrįstais apsaugos tikslais.

- 56 Antra, Komisija teigia, kad Vokietijoje nustatytais apsaugos tikslais saugotinių vertybių „atkūrimo“ tikslai neatskiriama nuo „palaikymo“ tikslų, ir iliustruoja tai paminėdama tam tikras teritorijas, t. y. teritoriją DE 7537-301 („Isarauen von Unterföhring bis Landshut“), teritoriją DE 2751-302 („Große Hölle“) ir teritoriją DE 2710-331 („Wolfmeer“), kiek tai susiję su buveinių tipu 91D0 „Pelkiniai miškai“.
- 57 Vis dėlto, atsižvelgiant į 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-849/19, EU:C:2020:1047, 57 punktą), šis atskyrimas yra būtinas, siekiant užtikrinti pakankamą apsaugos tikslų specifiškumą.
- 58 Šiuo klausimu Komisija nurodo, kad apsaugos priemonės, kuriomis siekiama apsaugoti saugomos vertybės būklę, iš esmės skiriasi nuo tų, kuriomis siekiama ją atkurti. Pirmosios užtikrina *status quo*, kiek tai susiję su saugoma vertybe, o antrųjų atveju reikia įdėti kur kas daugiau pastangų, kad būtų atkurta saugomos vertybės būklė, pavyzdžiui, sukurti naujus atitinkamo buveinių tipo plotus. Taigi apsaugos tikslai, kuriais remiantis turi būti rengiamos apsaugos priemonės, turėtų aiškiai parodyti, ar siekiama tikslo atkurti saugomą vertybę, ar ją palaikyti.
- 59 Saugomos vertybės „atkūrimo“ tikslo atskyrimas nuo jos „palaikymo“ tikslo taip pat yra lemiamas vertinant projektų poveikį aplinkai, kaip tai suprantama pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalį. Tai, ar projektas gali reikšmingai paveikti teritoriją, priklauso, be kita ko, nuo to, ar teritorijos apsaugos tikslais siekiama ją atkurti, ar palaikyti.
- 60 Be to, tokio atskyrimo reikalavimas nėra neproporcingas, o kai kurios valstybės narės, be kita ko, Belgijos Karalystė, tokį atskyrimą nustatė savo nacionalinės teisės aktuose.
- 61 Trečia, Komisija tvirtina, kad apsaugos tikslai, kurie nustatyti tik tvarkymo planuose, nėra teisiškai privalomi tretiesiems asmenims. Pavyzdžiui, 2006 m. liepos 12 d. *Bayerische Natura 2000-Verordnung* (Bavarijos federalinės žemės nutarimas dėl tinklo „Natura 2000“) (GVBl. p. 524) 4 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad tvarkymo planai nenustato pareigų žemės sklypų savininkams ir privatiems ganyklų leidimų turėtojams. Taigi iš integruoto Elbės žiočių (Vokietija) tvarkymo plano matyti, kad jis neturi privalomo teisinio poveikio žemės sklypų savininkams ir nenustato jokios tiesioginės pareigos privatiems asmenims. Be to, Saksonijos ir Brandenburgo federalinių žemių valdžios institucijos patvirtino, kad priimti jų teritorijų tvarkymo planai privatiems asmenims nėra privalomi.
- 62 Komisija primena bendrą reikalavimą, pagal kurį direktyvos nuostatos turi būti įgyvendinamos neginčijamai privalomai, atsižvelgiant į reikalaujamą specifiką, tikslumą, ir aiškumą, kad būtų tenkinamas teisinio saugumo reikalavimas (2003 m. vasario 27 d. Sprendimo *Komisija / Belgija*, C-415/01, EU:C:2003:118, 21 punktą).
- 63 Kadangi valstybės narės šiuo klausimu turi didelę diskreciją, niekas nedraudžia, kad šie tikslai visų pirma būtų bendrai nustatyti nacionaliniame akte, kuriuo įsteigiama speciali saugoma teritorija, o vėliau – sukonkretinti tvarkymo plane. Vis dėlto, siekiant įvykdyti teisinio saugumo reikalavimą, teisinės priemonės, kuriose kiekvienu iš šių etapų nustatomi apsaugos tikslai, trečiosioms šalims turėtų būti privalomos.

- 64 Teisinių priemonių, kuriomis nustatomi apsaugos tikslai, privalomoji galia taip pat yra būtina siekiant užtikrinti veiksmingą projekto poveikio aplinkai vertinimą pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalį. Nesant tokių priemonių privalomos galios, nacionalinės valdžios institucijos negali pateisinti sprendimo atmesti prašymą išduoti projekto leidimą motyvuodamos tuo, kad gali būti pakenkta apsaugos tikslams.
- 65 Atsiliepime į ieškinį Vokietijos Federacinė Respublika atsikerta, pirma, kad nuo tada, kai Komisija išsiuntė pagrįstą nuomonę, iki 2022 m. kovo 31 d. ji aptariamose Bendrijos svarbos teritorijose įsteigė specialias saugomas teritorijas ir nustatė specifinius jų apsaugos tikslus, išskyrus kelias teritorijas, kurias numatyta išbraukti iš teritorijų sąrašų. Šiomis aplinkybėmis Buveinių direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę jau yra baigtas.
- 66 Antra, veiksmai, kurių Vokietijos Federacinė Respublika ėmėsi perkeldama šią direktyvą į nacionalinę teisę, nėra bendras ir sistemingas įsipareigojimų neįvykdymas.
- 67 Pirma, Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje, kuria remiasi Komisija, nėra nuorodos į apsaugos tikslus. Jie nurodyti tik minėtos direktyvos 8 ir 10 konstatuojamosiose dalyse. Minėtame straipsnyje tik reikalaujama, kad valstybės narės nustatytų prioritetus, atsižvelgdamos, viena vertus, į teritorijų svarbą palaikant ar atkuriant atitinkamų natūralių buveinių tipų arba rūšių palankią apsaugos būklę ir užtikrinant tinklo „Natura 2000“ vientisumą ir, kita vertus, į joms gresiantį degradavimą ar sunaikinimą.
- 68 Kadangi Buveinių direktyva taikoma visoms valstybėms narėms, pirmenybė turėtų būti teikiama mažiausiai ribojančiam jos aiškinimui, jei to pakanka jos tikslams pasiekti (šiuo klausimu žr. 1969 m. lapkričio 12 d. Sprendimo *Stauder*, 29/69, EU:C:1969:57, 3 ir 4 punktus).
- 69 Kiek tai susiję su apsaugos tikslais, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad teisinis apsaugos statusas, kuris turi būti suteiktas Direktyvoje 79/409 nurodytoms specialioms apsaugos teritorijoms, nereiškia, kad šie tikslai turi būti nustatyti kiekvienai atskirai nagrinėjamai rūšiai (2010 m. spalio 14 d. Sprendimo *Komisija / Austrija*, C-535/07, EU:C:2010:602, 65 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 70 Vokietijos Federacinė Respublika neginčija, kad pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį turi būti nustatytas ryšys tarp apsaugos tikslų ir specialioje saugomoje teritorijoje esančių rūšių ir buveinių tipų, kurie yra svarbūs. Vis dėlto Vokietijos teisės aktuose toks ryšys nustatytas.
- 71 Kita vertus, nors 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendime *Komisija / Graikija* (C-849/19, EU:C:2020:1047, 55 punktas) Teisingumo Teismas, atsižvelgdamas į teisinio saugumo reikalavimą, nusprendė, kad apsaugos tikslai turi būti pakankamai konkretūs, tai nereiškia, kad jie turi būti kiekybiniai ir išmatuojami.
- 72 Nors tam tikrų rūšių ir tam tikrų buveinių tipų apsaugos tikslus būtų galima nustatyti taip, kad jie būtų kiekybiniai ir išmatuojami, toks nustatymas, kaip bendras reikalavimas, nėra tinkamas.
- 73 Visų pirma vien kiekybinis požiūris, pagrįstas buveinių tipų užimamos teritorijos plotu, negali atspindėti šių teritorijų būklės, vadinasi, turi būti derinamas su kokybinių kriterijų taikymu.
- 74 Be to, kiekybinis požiūris nėra tinkamas pirmiausia sudėtingiems buveinių tipams arba dinamiškoms saugomoms teritorijoms, kai tam tikri sudėtingų buveinių ar skirtingų buveinių tipų, esančių saugomoje teritorijoje, elementai nuolat keičiasi ir sąveikauja tarpusavyje.

- 75 Galiausiai kiekybiniai apsaugos tikslai, atitinkamai susiję su specialiomis saugomomis teritorijomis, neatitinka tinklo „Natura 2000“ vientisumo reikalavimo ir jais neatsižvelgiama į ekologinius ryšius šiame tinkle.
- 76 Tai matyti būtent iš nacionalinių pamatinių verčių, nustatytų augalų rūšiai maudai (*Oenanthe conioides*), kuri yra endeminė Elbės žiočių, turinčių labai dinamišką sudėtingą buveinę, rūšis. Šios rūšies paplitimo teritorijų plotai gali būti nuolat tikslinami, o tos pačios rūšies populiacija susiduria su dideliais natūralios raidos svyravimais, tačiau tai nekelia grėsmės jos apsaugos būklei. Be to, šios rūšies paplitimo arealą dengia daug specialių saugomų teritorijų, kurios yra tarpusavyje susijusios ir kurių populiacijos sąveikauja. Taigi kiekybinis kiekvienos specialios saugomos teritorijos prisidėjimas prie visos minėtos rūšies apsaugos taip pat gali labai skirtis, nors bendrai apsaugos būklė nesikeičia.
- 77 Taigi maudos (*Oenanthe conioides*) rūšies kiekybinės pamatinės vertės gali būti nustatytos tik visam biogeografiniam regionui, o ne atskiroms specialioms saugomoms teritorijoms.
- 78 Dėl Buveinių direktyvos 17 straipsnyje nurodytų ataskaitų ir šios direktyvos 20 straipsnyje numatyto komiteto Vokietijos Federacinė Respublika pažymi, kad valstybės narės nėra saistomos jų palankios apsaugos būklės apibrėžimo tikslais nustatytų pamatinių verčių.
- 79 Iš tiesų šioje direktyvoje nenumatytas įsipareigojimas nustatyti tokias pamatines vertes.
- 80 Be to, valstybės narės pagal Buveinių direktyvos 17 straipsnį parengtoje ataskaitoje konkrečiai kalbama ne apie padėtį įvairiose specialiose saugomose teritorijose, bet apie padėtį visoje atitinkamos valstybės narės teritorijoje.
- 81 Vokietijos Federacinė Respublika priduria, kad palanki apsaugos būklė, kurią reikia pasiekti pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį, susijusi ne su įvairiomis valstybių narių teritorijoje esančiomis specialiomis saugomomis teritorijomis, bet su visa Europos teritorija, kurioje taikoma Sąjungos teisė.
- 82 Dėl Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalies pažymėtina, kad ši nuostata, skirtingai nei šios direktyvos 2 straipsnio 1 dalis ir 4 straipsnis, grindžiama ne bendru tikslu palaikyti ar atkurti palankią atitinkamų rūšių ar buveinių tipų apsaugos būklę, bet konkrečiai į minėtos direktyvos I priedą įrašytų natūralių buveinių tipų ir į jos II priedą įrašytų rūšių ekologiniais reikalavimais. Šie reikalavimai iš esmės turėtų būti apibrėžiami kokybiškai ir tik atskirais atvejais – taip pat kiekybiškai.
- 83 Komisijos argumentas, kad tik su bendrais apsaugos tikslais ar net standartinėje duomenų formoje pateikta informacija susijęs projekto poveikio aplinkai vertinimas, kaip jis suprantamas pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalį, neatitinka Buveinių direktyvos tikslo, prieštarauja Teisingumo Teismo jurisprudencijai, suformuotai 2004 m. sausio 29 d. Sprendime *Komisija / Austrija* (C-209/02, EU:C:2004:61, 24 punktą) ir 2016 m. lapkričio 10 d. Sprendime *Komisija / Graikija* (C-504/14, EU:C:2016:847, 9 ir 10 punktai).
- 84 Be to, 2018 m. balandžio 17 d. Sprendime *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 116 punktą) Teisingumo Teismas minėto vertinimo kriterijus nustatė abstrakčiai, o ne pagal individualius kiekybiniais duomenimis pagrįstus tikslus.

- 85 Antra, tai, ar apsaugos tikslai pasiekiami palaikant ar atkuriant palankią natūralios buveinės tipo ar rūšies apsaugos būklę, priklauso nuo atitinkamos specialios saugomos teritorijos realios būklės, kuri patiria natūralios raidos svyravimų ir išorinį žmonių veiklos poveikį ir ypač priklauso nuo ankstesnių palaikymo ar atkūrimo priemonių.
- 86 Jeigu, kaip pažymi Komisija, patys apsaugos tikslai turėtų būti diferencijuojami pagal tai, ar jie turi būti pasiekti palaikant ar atkuriant saugotinas vertybes, kiekvieną kartą, faktiškai pasikeitus specialioje saugomoje teritorijoje esančių rūšių ir natūralių buveinių apsaugos laipsniui, reikėtų pakeisti atitinkamą apsaugos tikslą dėl kiekvienos rūšies ir buveinės tipo.
- 87 Konkrečiai kalbant, dinamiškose buveinėse, kaip antai Elbės žiotyse, kuriose auga augalų rūšis mauda (*Oenanthe conioides*), kyla pavojus, kad apsaugos tikslai turės būti tikslinami kaskart pasikeitus aplinkos sąlygoms.
- 88 Taigi Vokietijos Buveinių direktyvos perkėlimo praktika, pagal kurią nustatoma tikslinė būklė ir valdžios institucijos įpareigojamos pasiekti šią būklę kiekvienu konkrečiu atveju taikydamos palaikymo ar atkūrimo priemonės, visiškai atitinka šios direktyvos veiksmingumą ir, be kita ko, jos 2 straipsnio 2 dalyje numatytą tikslą užtikrinti Bendrijos svarbos natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros rūšių palankios apsaugos būklės palaikymą ar atkūrimą.
- 89 Tai, ar projektas gali reikšmingai paveikti teritoriją, kaip tai suprantama pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalį, priklauso ne nuo formalaus praeityje padaryto pasirinkimo dėl to, ar teritorijos apsaugos tikslai turi būti siejami su atkūrimu, ar su palaikymu, o nuo konkrečių sąlygų toje teritorijoje tuo metu, kai kyla šio projekto poveikio aplinkai vertinimo klausimas.
- 90 Trečia, atsakydama į Komisijos argumentą, kad apsaugos tikslai turi būti įtraukti į trečiosioms šalims privalomus teisės aktus, Vokietijos Federacinė Respublika teigia, kad šie tikslai dėl savo pobūdžio skirti kompetentingoms nacionalinėms institucijoms.
- 91 Bet kuriuo atveju Vokietijoje apsaugos tikslai, suprantami siaurai, įtvirtinti reglamentuose, susijusiuose su saugomomis teritorijomis, taigi ir materialinės teisės aktuose, kurie yra teisiškai privalomi *erga omnes*. Be to, šie tikslai taip pat nurodyti tvarkymo ir plėtros planuose ir pakankamai saisto trečiuosius asmenimis. Pagal Federalinio gamtos apsaugos įstatymo 34 straipsnį, kuriuo į Vokietijos teisę perkelta Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalis, tretieji asmenys negali įgyvendinti jokio plano ar projekto ar imtis veiksmų, galinčių pakenkti apsaugos tikslams, o tretieji asmenys, kurie yra specialioje saugomoje teritorijoje esančių žemės sklypų savininkai, negali prieštarauti dėl palaikymo ar atkūrimo priemonių, kaip jos suprantamos pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 ir 2 dalis, kai viešosios valdžios institucijos šias priemones įgyvendina.
- 92 Kadangi specialioje saugomoje teritorijoje, kad būtų pasiektas ją įsteigiant numatytas apsaugos tikslas, reikia ne tik draudimo priemonių, bet ir veiksmingų saugomos vertybės apsaugos būklės palaikymo ar atkūrimo priemonių, pagal Federalinio gamtos apsaugos įstatymo 22 straipsnio 1 dalies antrą sakinį nutarimai, susiję su saugomomis teritorijomis, apima atitinkamą kompetentingoms institucijoms suteikiamą įgaliojimą, kuris leidžia įgyvendinti šias priemones, o šio įstatymo 65 straipsnis įpareigoja privačius asmenis neprieštarauti dėl tokių priemonių įgyvendinimo.

- 93 Taigi, net jei pats tvarkymo ar plėtros planas tretiesiems asmenims nėra privalomas, jame nurodyti išsamiau apibrėžti apsaugos tikslai, atsižvelgiant į šią teisinę situaciją, yra ne tik netiesiogiai privalomi trečiosioms šalims, bet ir jais galima remtis prieš jas.
- 94 Dublike Komisija tvirtina, kad Vokietijos Federacinė Respublika nepagrįstai apribojo savo apsaugos priemones daugiausia *status quo* palaikymu ir neišnaudojo viso saugomų teritorijų potencialo, kad būtų nustatyta palanki apsaugos būklė. Iš tiesų 67 iš 100 Buveinių direktyvos I priedą įtrauktų 82 buveinių tipų, esančių Vokietijos žemyniniame biogeografiniame regione, apsaugos būklė yra „nepalanki arba netinkama“ arba „nepalanki arba bloga“. Viena iš šios raidos priežasčių, prieštaraujančių šios direktyvos tikslui, yra ta, kad Vokietijos Federacinė Respublika sistemingai nenustato kiekybinių apsaugos tikslų. Kadangi reikia padidinti plotą arba populiacijų skaičių, tik apsaugos tikslais, kuriais aiškiai kiekybiškai įvertinama teritorijos šiuo tikslu teikiama nauda, užtikrinama, kad kiekvienoje teritorijoje taikomomis priemonėmis bus patikimai prisidėta prie palankios apsaugos būklės pasiekimo.
- 95 Komisija teigia visiškai neteigianti, kad požymiai, kurie turi būti įvertinami kiekybiškai (kaip antai plotas ar populiacijos struktūra), yra vieninteliai kriterijai, leidžiantys nustatyti apsaugos tikslus. Į kokybinius tikslus, kaip antai tam tikrus parametrus, susijusius su naujų žemės sklypų, kurie turi būti sukurti, verte, reikėtų atsižvelgti kaip į papildomus. Kiek tai susiję su apsaugos tinklo vientisumu, būtent kiekybiškai įvertinti apsaugos tikslai patikimai užtikrina kiekvienos teritorijos teikiamą naudą visam tinklui.
- 96 Kiek tai susiję su valstybėmis narėmis, kurios numatė kiekybinius apsaugos tikslus, Komisija pateikia Bulgarijoje, Lietuvoje ir Rumunijoje taikomos praktikos pavyzdį.
- 97 Komisija pabrėžia, kad tokie neaiškūs apsaugos tikslai, kaip nustatytieji Vokietijoje, kuriais net nenustatoma, ar jais siekiama atkurti, ar palaikyti palankią saugomos vertybės apsaugos būklę, neužtikrina Buveinių direktyvos veiksmingumo. Bet kuriuo atveju būtina reikalauti bent jau to, kad apsaugos tikslais būtų apibrėžtas siekiamas tikslas, t. y. atkurti arba palaikyti saugotinų vertybių apsaugos būklę, ir būtų nurodyti tikslūs parametrai šiuo klausimu.
- 98 Dėl trečiųjų asmenų pareigos neprieštarauti tvarkymo priemonėms pagal Federalinio gamtos apsaugos įstatymo 65 straipsnį pažymėtina, kad Komisija mano, jog ši pareiga susijusi tik su teisės aktuose numatytų apsaugos priemonių įgyvendinimu. Vis dėlto, kaip pripažįsta Vokietijos Federacinė Respublika, tvarkymo planai nėra įstatyminės nuostatos, kaip tai suprantama pagal minėtą straipsnį. Be to, pagal minėtą įstatymą šių priemonių vykdymui taikoma sąlyga, kad jos neturi nepagrįstai trukdyti naudotis žemės sklypu. Šis apribojimas neleidžia užtikrinti, kad bus įgyvendinti tvarkymo planuose nustatyti apsaugos tikslai.
- 99 Dėl gamtos apsaugos remiantis sutartimis pažymėtina, kad trečiųjų asmenų negalima priversti sudaryti sutarčių, todėl apsaugos tikslų įgyvendinimas priklauso tik nuo žemės sklypų savininkų valios sudaryti tokias sutartis.
- 100 Triplike Vokietijos Federacinė Respublika atsikerta, kad norint pasiekti palankią natūralios buveinės ar rūšies apsaugos būklę ir šiuo tikslu taikyti būtinas apsaugos priemones, reikia įgyvendinti ilgalaikes procedūras, todėl gali praeiti tam tikras laikas, kol bus galima konstatuoti aiškiai pastebimą pagerėjimą. Net jei, kaip pažymi Komisija, Bendrijos svarbos teritorijų ir specialių saugomų teritorijų būklė Vokietijoje pablogėjo, iš to negalima daryti jokios išvados dėl teisinių reikalavimų, susijusių su apsaugos tikslais.

- 101 Be to, tariamas staigus nepalankios apsaugos būklės rūšių dalies padidėjimas Vokietijoje yra susijęs su saugotinių vertybių, įvertintų pagal šios valstybės narės parengtą ataskaitą, skaičiaus pasikeitimu.
- 102 Vokietijos Federacinė Respublika teigia, kad tvarkymo planuose ir gamtos sutartinės apsaugos priemonėse nustatytais apsaugos tikslais siekiama dar labiau detalizuoti ir patikslinti nutarimuose dėl saugomų teritorijų nustatytus apsaugos tikslus, kurie jau yra privalomi. Šie tikslai yra privalomi administraciniu lygmeniu ir patikslina nutarimuose dėl saugomų teritorijų numatytus apsaugos tikslų apibrėžimo kriterijus, taikomus vertinant trečiųjų asmenų pateiktų projektų poveikį aplinkai. Be to, dėl gamtos apsaugos remiantis sutartimis pažymėtina, kad minėti tikslai yra privalomi ir susitariančiosioms šalims.
- 103 Dėl Federalinio gamtos apsaugos įstatymo 65 straipsnio pažymėtina, kad, priešingai, nei teigia Komisija, šiame straipsnyje kalbama ne tik apie įstatymo nuostatose apibrėžtų priemonių taikymą, bet ir apie priemonių, „grindžiamų [šio] įstatymo nuostatomis, pagal [minėtą] įstatymą ar federalinių žemių teisės aktus gamtos apsaugos srityje priimtais ar taikytiniais reikalavimais“, taikymą. Minėtame straipsnyje numatyta plati pareiga laikytis iš teisės nuostatų kylančių priemonių ir nebūtina, kad pačios šios priemonės būtų tiesiogiai numatytos teisės nuostatose.
- 104 Nacionaliniuose nutarimuose, susijusiuose su saugomomis teritorijomis, numatomi ne tik draudimai, kad būtų pasiektas apsaugos tikslas, numatytas šiose teritorijose įsteigiant saugomas teritorijas, bet ir kompetentingoms institucijoms suteikiama teisė imtis būtinų veiksmingų apsaugos ar atkūrimo priemonių. Šie nutarimai, susiję su saugomomis teritorijomis, savo ruožtu yra „federalinių žemių teisės aktai aplinkos apsaugos srityje“, kaip tai suprantama pagal Federalinio gamtos apsaugos įstatymo 65 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį, arba, kiek tai susiję nutarimais dėl saugomų teritorijų, šio įstatymo pagrindu priimti tik Vokietijos ekonominei zonai skirti teisiniai nurodymai. Taigi neginčytina, kad apsaugos tikslai ir apsaugos priemonės, kurių imasi kompetentingos institucijos, yra privalomo pobūdžio.

2. Teisingumo Teismo vertinimas

a) Dėl argumento, kad nebuvo patvirtinti 88 iš 4 606 aptariamų Bendrijos svarbos teritorijų išsamūs apsaugos tikslai

- 105 Nors įsipareigojimas nustatyti apsaugos tikslus Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalies formuluotėje aiškiai nepaminėtas, toje nuostatoje vis dėlto reikalaujama, jog atitinkamos valstybės narės kompetentingos valdžios institucijos, steigdamos specialią saugomą teritoriją, pagal teritorijos svarbą nustatytų prioritetus, kad būtų palaikoma ar atkurta buveinės tipo palanki apsaugos būklė. Tad šių prioritetų nustatymas reiškia, kad šie apsaugos tikslai turėjo būti nustatyti iš anksto (2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 64 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 106 Taigi Teisingumo Teismas, atsižvelgdamas ir į Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalies kontekstą ir tikslą, nusprendė, kad jeigu toje nuostatoje nustatyta, kad specialios saugomos teritorijos turi būti steigiamos, o apsaugos tikslai nustatomi kaip įmanoma greičiau, bet ne vėliau kaip per šešerius metus nuo to momento, kai pagal to straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą buvo patvirtinta Bendrijos svarbos teritorija, tas terminas taip pat taikomas apsaugos tikslų

nustatymui, nes tie tikslai yra reikalingi siekiant nustatyti prioritetus ir dėl to turi būti nustatyti anksčiau už juos (2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 65 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

- 107 Reikia pridurti, jog tam, kad būtų laikomi „apsaugos tikslais“, kaip jie suprantami pagal Buveinių direktyvą, nustatyti tikslai turi būti konkretūs ir tikslūs (2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 66 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 108 Dabar nagrinėjamoje byloje Vokietijos Federacinė Respublika pripažįsta pasibaigus atsakymo į pagrįstą nuomonę terminui, t. y. 2020 m. birželio 13 d., vidaus teisėje nenustačiusi 88 iš aptariamų 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų išsamių apsaugos tikslų; dėl to Komisija pareiškė antrąjį prieštaravimą.
- 109 Tokiomis aplinkybėmis reikia konstatuoti, kad, nenustačiusi visų šių 88 teritorijų išsamių apsaugos tikslų, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį.

b) Dėl argumento, susijusio su bendra ir sisteminga praktika nustatyti apsaugos tikslus tokiu būdu, kuriuo pažeidžiami Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje numatyti reikalavimai

- 110 Dėl Komisijos argumento, kad Vokietijos Federacinė Respublika bendrai ir sistemingai taikė praktiką, pagal kurią apsaugos tikslai nustatomi tokiu būdu, kuriuo pažeidžiami Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje numatyti reikalavimai, reikia priminti, kad, nepažeidžiant vienu ir kitu atveju Komisijai tenkančios pareigos pateikti įrodymų, *a priori* niekas jai netrukdo tuo pat metu tęsti įsipareigojimų neįvykdymo pagal Buveinių direktyvos nuostatas konstatavimo dėl valstybės narės valdžios institucijų elgesio konkrečiose situacijose, kurios nustatomos konkrečiai, ir dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal šias nuostatas dėl to, kad valdžios institucijos taikė šioms nuostatomis prieštaraujančią bendrą praktiką, kurią prireikus iliustruoja šie konkretūs atvejai (2005 m. balandžio 26 d. Sprendimo *Komisija / Airija*, C-494/01, EU:C:2005:250, 27 punktą ir 2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 165 punktą).
- 111 Jeigu Komisija pateikia pakankamai įrodymų, kad valstybės narės valdžios institucijos taikė pasikartojančią ir nuolatinę direktyvos nuostatomis prieštaraujančią praktiką, ši valstybė narė turi iš esmės ir išsamiai užginčyti pateiktus duomenis ir jų sukeltas pasekmes (2005 m. balandžio 26 d. Sprendimo *Komisija / Airija*, C-494/01, EU:C:2005:250, 47 punktą ir 2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 166 punktą).
- 112 Tuo pat metu, atsižvelgiant į jai tenkančią pareigą įrodyti nurodomą įsipareigojimų neįvykdymą, Komisija, prisidengdama priekaištais atitinkamai valstybei narei dėl bendro ir nuolatinio įsipareigojimų pagal Sąjungos teisę neįvykdymo, negali nesilaikyti pareigos pateikti įsipareigojimų neįvykdymo, dėl kurio prieštaraujama, įrodymų remdamasi konkrečiais duomenimis, patvirtinančiais konkrečių jos nurodytų nuostatų pažeidimą, ir remtis tik prielaidomis ar scheminiais priežastiniais ryšiais (2019 m. rugsėjo 5 d. Sprendimo *Komisija / Italija (Bakterija Xylella fastidiosa)*, C-443/18, EU:C:2019:676, 80 punktą ir 2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 167 punktą).

- 113 Nagrinėjamu atveju Komisija tvirtina, pirma, kad Vokietijos Federacinė Respublika taikė bendrą praktiką, pagal kurią apsaugos tikslai nustatomi nenurodant kiekybinių ir išmatuojamų duomenų, leidžiančių nustatyti, kaip konkrečiai saugoma teritorija prisidės, kad būtų pasiekta palanki atitinkamos buveinės ar rūšies apsaugos būklė.
- 114 Reikia konstatuoti, kad, kaip matyti iš šio sprendimo 107 punkte nurodytos jurisprudencijos, apsaugos tikslai turi būti ne bendrai suformuluoti, o specifiniai ir tikslūs.
- 115 Taigi apsaugos tikslai turi būti nustatyti atsižvelgiant į duomenis, pagrįstus moksliniu rūšių ir jų buveinių padėties atitinkamojoje teritorijoje tyrimu. Kadangi pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 1 dalį per specialių saugomų teritorijų steigimo teritorijose procedūrą valstybių narių siūlomos teritorijos turi būti priimanamos remiantis šios direktyvos III priede išdėstytais kriterijais ir atitinkama mokslinė informacija, tokia informacija taip pat gali užtikrinti apsaugos tikslų specifiškumą ir tikslumą.
- 116 Be to, kaip pažymėjo generalinė advokatė išvados 53 punkte, nors valstybės narės nustatyti apsaugos tikslai turi leisti patikrinti, ar jais grindžiamos apsaugos priemonės yra tinkamos norimai atitinkamos teritorijos apsaugos būklei pasiekti, būtinybė suformuluoti šiuos tikslus kiekybiniu ir išmatuojamu būdu turi būti nagrinėjama kiekvienu konkrečiu atveju ir negali būti pripažinta bendra valstybių narių pareiga.
- 117 Kaip Vokietijos Federacinė Respublika iš esmės pažymėjo atsiliepime į ieškinį, kiekybiniu ir išmatuojamu būdu grindžiamas požiūris nustatant apsaugos tikslus gali būti netinkamai pritaikytas tam tikroms sudėtingoms buveinėms ir tam tikroms dinamiškoms saugomoms teritorijoms, kurių elementai dėl išorinių aplinkos veiksnių labai skiriasi arba reikšmingai sąveikauja su kitomis buveinėmis ir saugomomis teritorijomis.
- 118 Taigi iš principo Komisija turi įrodyti, kad kiekvienu konkrečiu atveju atitinkama valstybė narė turi suformuluoti apsaugos tikslus kiekybiniu ir išmatuojamu būdu, kad būtų užtikrinta norima atitinkamos teritorijos apsaugos būklė.
- 119 Nagrinėjamu atveju Komisija pateikė konkrečių teritorijų pavyzdžių, kai atitinkamų buveinių ir rūšių apsaugos tikslai nėra suformuluoti kiekybiškai ir išmatuojamai.
- 120 Atsižvelgiant į tai, viena vertus, šiuos pavyzdžius Komisija pateikė siekdama parodyti Vokietijos Federacinės Respublikos vykdomą bendrą ir sistemingą praktiką, kuri, šios institucijos teigimu, prieštarauja Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 daliai.
- 121 Taigi ieškiniu reikalavimuose Komisija neprašė Teisingumo Teismo pripažinti, kad Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal šią nuostatą, nes kiekybiškai ir išmatuojamai nenustatė apsaugos tikslų, kiek tai susiję su buveinėmis ir rūšimis, esančiomis teritorijose, kurias ši institucija ieškinyje paminėjo kaip pavyzdžius.
- 122 Kita vertus, šis ieškinyje susijęs su 4 606 Bendrijos svarbos teritorijomis, esančiomis Alpių, žemyniniame ir Atlanto biogeografiniuose regionuose.
- 123 Šiuose regionuose yra daug teritorijų, nurodytų antrajame Komisijos prieštaravime, ir, kaip matyti iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos, joms būdinga didelė rūšių ir buveinių įvairovė.

- 124 Šiomis aplinkybėmis, atsižvelgiant į šio sprendimo 112 punkte nurodytą jurisprudenciją, Komisija privalėjo įrodyti, kad rūšių ir buveinių pavyzdžiai, kuriuos ši institucija pateikė grįsdama prieštaravimą ir siekdama, kad būtų konstatuota, jog apskritai ir nuolat nesilaikyta Buveinių direktyvoje nustatytų įsipareigojimų, yra reprezentatyvūs, kiek tai susiję su visomis aptariamomis Bendrijos svarbos teritorijomis (pagal analogiją žr. 2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 170 punktą).
- 125 Vis dėlto, net darant prielaidą, kad Komisija iš tikrųjų įrodė, jog teritorijų, kuriomis ji rėmėsi kaip pavyzdžiais, apsaugos tikslai, siekiant užtikrinti norimą šių teritorijų apsaugos būklę, turi būti suformuluoti kiekybiškai ir išmatuojamai, pakanka konstatuoti, kad nei ieškinyje, nei dublike ši institucija pakankamai tiksliais, aiškiais ir išsamiais argumentais ir duomenimis neįrodė, kad jos nurodyti minėtų teritorijų pavyzdžiai yra reprezentatyvūs visų atitinkamų Bendrijos svarbos teritorijų atžvilgiu, kiek tai susiję su nepagrįstu kiekybinių priemonių nenumatymu.
- 126 Šiomis aplinkybėmis darytina išvada, kad reikia atmesti Komisijos argumentą, jog Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį, kai taikė bendrą praktiką, pagal kurią apsaugos tikslai nustatomi konkrečiai nenurodant kiekybinių ir išmatuojamų parametrų.
- 127 Antra, Komisija teigia, kad Vokietijos Federacinės Respublikos praktika, pagal kurią apsaugos tikslai nustatomi nedarant skirtumo tarp, viena vertus, saugotinių vertybių atkūrimo ir, kita vertus, šių vertybių palaikymo, prieštarauja Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 daliai.
- 128 Kaip priminta šio sprendimo 106 punkte, pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį reikalaujama, kad atitinkamos valstybės narės kompetentingos institucijos, įsteigdamos specialią saugomą teritoriją, nustatytų apsaugos tikslus ir prioritetus, atsižvelgdamos į teritorijų svarbą palaikant ar atkuriant palankią buveinės tipo apsaugos būklę.
- 129 Nors, kaip priminta šio sprendimo 107 punkte, apsaugos tikslai turi būti specifiški ir tikslūs, Buveinių direktyvoje nėra nieko, kas leistų daryti išvadą, kad valstybės narės visais atvejais dar formuluodamos šiuos tikslus turi atskirti saugotinių vertybių atkūrimą nuo šių vertybių palaikymo.
- 130 Kaip iš esmės pažymėjo generalinė advokatė išvados 94 ir 95 punktuose, šis atkyrimas gali būti svarbus nustatant konkrečias apsaugos priemones, nesant reikalo taip atskirti nustatant apsaugos tikslus.
- 131 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikia atmesti Komisijos argumentą, kad Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį, kai taikė bendrą praktiką, pagal kurią apsaugos tikslai nustatomi neatskiriant saugotinių vertybių atkūrimo nuo šių vertybių palaikymo.
- 132 Trečia, Komisija priekaištauja Vokietijos Federacinei Respublikai, kad ši nustatė apsaugos tikslus, kurie nėra teisiškai privalomi tretiesiems asmenims, ir taip pažeidė Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį.
- 133 Šiuo klausimu reikia konstatuoti, kad, kaip pažymėjo generalinė advokatė išvados 105 punkte, apsaugos tikslai pagal savo pobūdį yra skirti konkrečioms apsaugos priemonėms įgyvendinti.

- 134 Siekiant veiksmingai užtikrinti aplinkos apsaugą ir, konkrečiau kalbant, kaip nurodyta Buveinių direktyvos 2 straipsnio 2 dalyje, užtikrinti palankią Europos Sąjungos svarbos natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros rūšių apsaugos būklę, valstybės narės turi imtis minėtų konkrečių apsaugos priemonių, kaip privalomą teisinį poveikį turinčių teisinių priemonių, jei reikia, be kita ko, trečiųjų asmenų atžvilgiu.
- 135 Vis dėlto Buveinių direktyvoje nėra nieko, kas leistų daryti išvadą, kad, siekiant užtikrinti apsaugos priemonių veiksmingumą, tikslai, kuriais grindžiamos šios priemonės, taip pat turi būti teisiškai privalomi tretiesiems asmenims. Reikia pridurti, kad tokio privalomo pobūdžio nebuvimas niekaip netrukdo tam, kad šie tikslai galėtų netiesiogiai sukelti privalomų pasekmių tretiesiems asmenims, be kita ko, dėl to, kad jie yra vertinimo kriterijus pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 3 dalį, siekiant įvertinti galimą plano ar projekto poveikį saugomai teritorijai, ir dėl tokio vertinimo gali būti uždrausta įgyvendinti tokį planą ar projektą (šiuo klausimu žr. 2018 m. liepos 25 d. Sprendimo *Grace ir Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, 32 punktą).
- 136 Taigi reikia atmesti šio sprendimo 132 punkte nurodytą Komisijos argumentą.
- 137 Vadinas, antrasis prieštaravimas yra pagrįstas tik tiek, kiek Vokietijos Federacinė Respublika, pažeisdama Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį, nenustatė išsamių tikslų dėl visų 88 iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų.

C. Dėl trečiojo prieštaravimo, grindžiamo būtinų apsaugos priemonių nenustatymu

1. Šalių argumentai

- 138 Komisija ieškinyje teigia, kad Vokietijos Federacinė Respublika pažeidė Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, nes 737 iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų nenustatė jokios apsaugos priemonės ir, nustatydamą apsaugos priemones, tęsia tokią bendrą praktiką, kuri neatitinka šios nuostatos reikalavimų.
- 139 Dėl šios valstybės narės vykdomos praktikos, kai apsaugos priemonės grindžiamos apsaugos tikslais, kurie patys neatitinka Buveinių direktyvos reikalavimų, turėtų būti konstatuojamas bendras ir sistemingas minėtos direktyvos 6 straipsnio 1 dalies pažeidimas.
- 140 Šį reikalavimą, kad apsaugos priemonės turi būti grindžiamos pakankamai specifiniais apsaugos tikslais, patvirtina 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Graikija* (C-849/19, EU:C:2020:1047, 48–52 punktai) ir jis pateisinamas Buveinių direktyvos sistema ir tikslu.
- 141 Atsiliepime į ieškinį Vokietijos Federacinė Respublika atsikerta, kad nuo tada, kai pagrįsta nuomonė buvo pateikta, ji padarė didelę pažangą ir 2022 m. kovo 31 d. buvo nustačiusi 99 % specialių saugomų teritorijų būtinas apsaugos priemones. 45 teritorijų, kurioms apsaugos priemonių trūko, Žemutinės Saksonijos, Brandenburgo ir Reino krašto-Pfalco federalinėse žemėse apsaugos priemonės, išskyrus kelias išimtis, buvo nustatytos 2022 m.
- 142 Be to, Vokietijos Federacinės Respublikos tariamai padarytas bendras ir sistemingas Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalies pažeidimas susijęs ne su kokia nors konkrečia apsaugos priemone Vokietijoje, o tik su prieštaravimu, išplaukiančiu iš nurodyto antrojo prieštaravimo. Taigi, kadangi antrasis prieštaravimas yra nepagrįstas, trečiasis prieštaravimas juo labiau yra nepagrįstas.

2. Teisingumo Teismo vertinimas

- 143 Pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį valstybės narės turi nustatyti kiekvienos specialios apsaugos teritorijos būtinas apsaugos priemones, kurios atitiktų ekologinius reikalavimus natūralių buveinių tipams, nurodytiems tos direktyvos I priede, ir tam tikroje teritorijoje esančioms rūšims, nurodytoms minėtos direktyvos II priede (2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 137 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 144 Buveinių direktyvos 6 straipsnyje nustatyti valstybių narių įsipareigojimai, įskaitant to straipsnio 1 dalyje numatytą įsipareigojimą priimti reikiamas apsaugos priemones, turi būti veiksmingai įvykdyti pasitelkiant išsamias, aiškias ir tikslias priemones (2023 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Specialių saugomų teritorijų apsauga)*, C-444/21, EU:C:2023:524, 138 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 145 Nagrinėjamu atveju reikia konstatuoti, kad Vokietijos Federacinė Respublika neginčija, jog 2020 m. birželio 13 d., kuri atitinka atsakymui į Komisijos pagrįstą nuomonę pateikti nustatytą terminą, oficialiai priėmė 737 aptariamų teritorijų apsaugos priemones.
- 146 Dėl Komisijos argumento, kad Vokietijos Federacinė Respublika pažeidė Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, kai bendrai ir sistemingai priėmė apsaugos priemones, grindžiamas apsaugos tikslais, kurie patys neatitinka šios direktyvos reikalavimų, reikia konstatuoti, kad, kaip pažymėjo ši valstybė narė, šis argumentas siejasi su antrojo prieštaravimo, susijusio su apsaugos tikslais, dalyku, todėl jų vertinimas turi būti vienodas.
- 147 Taigi, kaip matyti iš šio sprendimo 137 punkto, antrasis prieštaravimas pagrįstas tik tiek, kiek Vokietijos Federacinė Respublika nenustatė 88 iš aptariamų 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų išsamių tikslų ir taip pažeidė Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį, nes kiti Komisijos argumentai, pateikti nagrinėjant antrąjį prieštaravimą ir susiję su šios valstybės narės nustatyta apsaugos tikslų savybėmis, buvo atmesti.
- 148 Taigi darytina išvada, kad trečiasis prieštaravimas pagrįstas tik tiek, kiek Vokietijos Federacinė Respublika, pažeisdama Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, nepriėmė visų 737 iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų apsaugos priemonių.
- 149 Atsižvelgiant į visus išdėstytus argumentus, reikia konstatuoti, kad:
- neįsteigusi specialių saugomų teritorijų 88 iš aptariamų 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį,
 - nepatvirtinusi visų 88 iš aptariamų 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų išsamių apsaugos tikslų, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį,
 - nepatvirtinusi visų 737 iš aptariamų 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų būtinų apsaugos priemonių, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį.
- 150 Atmesti likusią ieškinio dalį.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 151 Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija prašė priteisti bylinėjimosi išlaidas iš Vokietijos Federacinė Respublikos ir pastaroji pralaimėjo bylą, ji turi jas padengti.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (antroji kolegija) nusprendžia:

- 1. Neįsteigusi specialių saugomų teritorijų 88 iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų, kurios buvo įtrauktos į sąrašą, patvirtintą 2003 m. gruodžio 22 d. Komisijos sprendimu 2004/69/EB, patvirtinančiu Bendrijos svarbos teritorijų Alpių biogeografiniame regione sąrašą pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB, 2004 m. gruodžio 7 d. Komisijos sprendimu 2004/798/EB, kuriuo, remiantis Tarybos direktyva 92/43/EEB, patvirtinamas žemyninio biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašas, ir 2004 m. gruodžio 7 d. Komisijos sprendimu 2004/813/EB, pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinančiu Atlanto biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą, atnaujintą atitinkamai 2008 m. sausio 25 d. Komisijos sprendimu 2008/218/EB, kuriuo pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinamas pirmasis atnaujintas Bendrijos svarbos teritorijų Alpių biogeografiniame regione sąrašas, 2007 m. lapkričio 13 d. Komisijos sprendimu 2008/25/EB, pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinančiu pirmąją atnaujintą žemyninio biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą, ir 2007 m. lapkričio 12 d. Komisijos sprendimu 2008/23/EB, pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinančiu pirmąją atnaujintą Atlanto biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos, iš dalies pakeistos 2013 m. gegužės 13 d. Tarybos direktyva 2013/17/ES, 4 straipsnio 4 dalį.**
- 2. Nepatvirtinusi visų 88 iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų, kurios nurodytos rezoliucinės dalies 1 punkte, išsamių apsaugos tikslų, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 92/43, iš dalies pakeistos Direktyva 2013/17, 4 straipsnio 4 dalį.**
- 3. Nepatvirtinusi visų 737 iš 4 606 Bendrijos svarbos teritorijų, kurios nurodytos rezoliucinės dalies 1 punkte, būtinų apsaugos priemonių, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 92/43, iš dalies pakeistos Direktyva 2013/17, 6 straipsnio 1 dalį.**
- 4. Atmesti likusią ieškinio dalį.**
- 5. Vokietijos Federacinė Respublika padengia savo ir Europos Komisijos bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.