



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE

TAMARE ČAPETA

od 20. travnja 2023.¹

Predmet C-116/22

**Europska komisija
protiv**

Savezne Republike Njemačke

„Povreda obveze države članice – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Članak 4. stavak 4. – Posebna područja očuvanja – Obveza utvrđivanja ciljeva očuvanja”

I. Uvod

1. „[...] mislim da će desetljeće do 2030. biti odlučujuće za budućnost čovječanstva na Zemlji. Naša budućnost nije određena. Budućnost je u našim rukama”².
2. Europska unija sudjeluje u oblikovanju budućnosti djelomično preko Direktive o staništima³.
3. Ovaj je predmet jedan u nizu predmeta preko kojih Europska komisija nastoji ostvariti provedbu tog akta. U skladu s člankom 258. UFEU-a pokrenula je protiv Savezne Republike Njemačke postupak zbog povrede obveza koje ta država članica ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.
4. Naime, riječ je o četvrtoj tužbi zbog povrede obveze u tom području koja je podnesena Sudu, nakon presuda od 5. rujna 2019., Komisija/Portugal (Određivanje i zaštita posebnih područja očuvanja)⁴ i od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka⁵, uz predmet C-444/21, Komisija/Irska

¹ Izvorni jezik: engleski

² Clay, J. (redatelj), *Rušenje granica: Znanost našeg planeta*, originalni Netflixov dokumentarni film (pripovjedači D. Attenborough i J. Rockström), 2021.

³ Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), kako je posljednji put izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 143., u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima)

⁴ C-290/18, neobjavljena, EU:C:2019:669

⁵ C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047

(Zaštita posebnih područja očuvanja), koji je u tijeku, a u kojem sam nedavno iznijela mišljenje⁶. Nadalje, pred Sudom su u tijeku postupak povodom još jedne tužbe slične vrste⁷ a pokrenuti su i povredbeni postupci protiv nekoliko drugih država članica⁸.

5. Nakon što ukratko opišem tijek ovog povredbenog postupka protiv Njemačke (dio II.), prvo ću se osvrnuti na Direktivu o staništima te njezin članak 4. stavak 4. i članak 6. stavak 1. (dio III.). Zatim ću analizirati, kao što je to zatražio Sud, drugi prigovor koji Komisija navodi u ovom predmetu, a koji se odnosi na povredu članka 4. stavka 4. Direktive o staništima s obzirom na zahtjeve u pogledu ciljeva očuvanja (dio IV.).

II. Tijek ovog predmeta: predsudski postupak i postupak pred Sudom

6. Ovaj predmet odnosi se na poštovanje obveza koje Njemačka ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima u alpskoj, atlantskoj i kontinentalnoj biogeografskoj regiji⁹.

7. Komisija je odlukama donesenima 2003. i 2004.¹⁰ za svaku od tih regija donijela popis područja od značaja za Zajednicu (*sites of Community Importance – SCI*) (u daljnjem tekstu: PZZ-i) na njemačkom državnom području. Komisija je naknadno ažurirala te popise, konkretno, odlukama donesenima 2007. i 2008.¹¹ Ovaj se predmet odnosi na ukupno 4606 područja navedenih u tim Komisijinim odlukama.

8. Nakon istraga provedenih u okviru postupka EU Pilot, Komisija je 27. veljače 2015., u skladu s člankom 258. UFEU-a, uputila Njemačkoj pismo opomene u kojem je navela da ta država članica niz PZZ-a nije odredila kao posebna područja očuvanja (*special areas of conservation – SAC*) (u daljnjem tekstu: PPO-i), a nije donijela ni potrebne mjere očuvanja, čime je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

9. Njemačka je 24. lipnja 2015. odgovorila na pismo opomene te je istaknula svoj napredak u određivanju PPO-â i donošenju mjera očuvanja. Njemačka je potom 14. siječnja 2016., 7. travnja 2016., 25. srpnja 2016., 23. prosinca 2016., 27. srpnja 2017., 22. prosinca 2017. i 3. kolovoza 2018. Komisiji dostavila sedam izvješća o napretku u pogledu određivanja PPO-â i donošenja mjera očuvanja.

⁶ C-444/21, EU:C:2023:90

⁷ Vidjeti predmet C-85/22, Komisija/Bugarska, koji je u tijeku.

⁸ Komisija je u tužbi u ovom predmetu navela da se povredbeni postupci iste vrste vode protiv Belgije, Španjolske, Italije, Cipra, Latvije, Litve, Poljske, Rumunjske i Slovačke.

⁹ Navedene regije dio su mreže Natura 2000. Vidjeti točke 21. do 23. ovog mišljenja.

¹⁰ Odluka Komisije 2004/69/EZ od 22. prosinca 2003. o donošenju, u skladu s [Direktivom o staništima], popisa područja od značaja za Zajednicu za alpsku biogeografsku regiju (SL 2004., L 14, str. 21.); Odluka Komisije 2004/813/EZ od 7. prosinca 2004. o donošenju, u skladu s [Direktivom o staništima], popisa područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju (SL 2004., L 387, str. 1.); Odluka Komisije 2004/798/EZ od 7. prosinca 2004. o donošenju, u skladu s [Direktivom o staništima], popisa područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju (SL 2004., L 382, str. 1.). Šestogodišnji rok za određivanje tih područja kao posebnih područja očuvanja na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima istekao je 22. prosinca 2009. za alpsku biogeografsku regiju te 7. prosinca 2010. za atlantsku i kontinentalnu biogeografsku regiju.

¹¹ Odluka Komisije 2008/218/EZ od 25. siječnja 2008. o donošenju, u skladu s [Direktivom o staništima], prvog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za alpsku biogeografsku regiju (SL 2008., L 77, str. 106.); Odluka Komisije 2008/23/EZ od 12. studenoga 2007. o donošenju, u skladu s [Direktivom o staništima], prvog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju (SL 2008., L 12, str. 1.); Odluka Komisije 2008/25/EZ od 13. studenoga 2007. o donošenju, u skladu s [Direktivom o staništima], prvog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju (SL 2008., L 12, str. 383.). Šestogodišnji rok na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima bio je 25. siječnja 2014. za alpsku biogeografsku regiju, 12. studenoga 2013. za atlantsku biogeografsku regiju i 13. studenoga 2013. za kontinentalnu biogeografsku regiju. Stoga je, na temelju prve od tih odluka, šestogodišnji rok na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima za dodatna područja istekao najkasnije 25. siječnja 2014.

10. Za ovo je mišljenje važno to da je Komisija 26. siječnja 2019. Njemačkoj uputila dodatno pismo opomene, u kojem je tvrdila da je ta država članica, time što nije rašireno i ustrajno utvrdila ciljeve očuvanja i mjere očuvanja koji su dovoljno detaljni i specifični za predmetna područja, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. Direktive o staništima.

11. Njemačka je 26. travnja 2019. i 11. lipnja 2019. odgovorila na dodatno pismo opomene te je istaknula svoj napredak u određivanju PPO-â i donošenju mjera očuvanja. Oспоравала je Komisijino stajalište u pogledu obveza iz Direktive o staništima koje se odnose na ciljeve očuvanja i mjere očuvanja.

12. Komisija je 13. veljače 2020. Njemačkoj uputila obrazloženo mišljenje u kojem je smatrala da i dalje postoje navodne povrede članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima. Na zahtjev te države članice, Komisija je u dopisu od 12. ožujka 2020. produljila rok za odgovor na obrazloženo mišljenje do 13. lipnja 2020.

13. Njemačka je 12. lipnja 2020. odgovorila na obrazloženo mišljenje. Osobito je istaknula svoj napredak u dovršavanju određivanja PPO-â i donošenja mjera očuvanja. Ponovila je svoje neslaganje s Komisijinim stajalištem u pogledu zahtjeva iz Direktive o staništima koji se odnose na ciljeve očuvanja i mjere očuvanja.

14. Budući da je smatrala da Njemačka do 13. lipnja 2020. i dalje nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima, Komisija je tužbom podnesenom 18. veljače 2022. pokrenula ovaj postupak pred Sudom na temelju članka 258. UFEU-a.

15. Svojim prvim prigovorom Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Njemačka povrijedila članak 4. stavak 4. Direktive o staništima time što na svojem državnom području niz područja (88 od 4606 PZZ-a) nije odredila kao PPO-e.

16. Svojim drugim prigovorom Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Njemačka povrijedila članak 4. stavak 4. Direktive o staništima, kao prvo, time što za 88 od 4606 PZZ-a nije utvrdila nikakve ciljeve očuvanja i, kao drugo, time što je za određene PPO-e rašireno i ustrajno utvrđivala nedovoljno precizne ciljeve očuvanja.

17. Svojim trećim prigovorom Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Njemačka povrijedila članak 6. stavak 1. Direktive o staništima, kao prvo, time što za 737 od 4606 PZZ-a nije utvrdila nikakve mjere očuvanja i, kao drugo, time što je rašireno i ustrajno utvrđivala mjere očuvanja koje ne ispunjavaju zahtjeve iz te odredbe.

18. Njemačka u odgovoru na tužbu podnesenom 23. svibnja 2022. zahtijeva od Suda da u cijelosti odbije ovu tužbu kao neosnovanu.

19. Komisija i Njemačka također su podnijele repliku i odgovor na repliku 4. srpnja 2022. odnosno 16. kolovoza 2022.

20. U skladu s člankom 76. stavkom 2. Poslovnika Suda, rasprava nije održana.

III. Direktiva o staništima te njezin članak 4. stavak 4. i članak 6. stavak 1.

A. Natura 2000 i tri biogeografske regije o kojima je riječ

21. Podsjećam¹² na to da PPO-i uspostavljeni na temelju Direktive o staništima¹³ i posebna zaštićena područja (*special protection areas* – SPA) (PZZP-i) utvrđena na temelju Direktive o pticama¹⁴ čine mrežu Natura 2000¹⁵, koherentnu europsku ekološku mrežu namijenjenu dugoročnom opstanku najvrednijih i najugroženijih staništa i vrsta u Europskoj uniji.

22. Alpska, atlantska i kontinentalna regija, o kojima je riječ u ovom predmetu, dio su mreže Natura 2000, koja je podijeljena na pet morskih regija i devet kopnenih biogeografskih regija¹⁶.

23. Alpska biogeografska regija, koja se naziva „krov Europe”, obuhvaća pet najduljih i najviših planinskih lanaca, ima vrlo bogatu biološku raznolikost te su u njoj prisutne gotovo dvije trećine biljaka europskog kontinenta¹⁷. Atlantska biogeografska regija, poznata kao „zapadni rub Europe”, obuhvaća dva od najproduktivnijih mora na svijetu (Sjeverno more i Atlantski ocean) i više od polovice obale Europske unije, koja je također bogata staništima i vrstama¹⁸. Kontinentalna biogeografska regija, koja se naziva „središte Europe”, obuhvaća više od jedne četvrtine Europske unije i ima visok stupanj biološke raznolikosti, a posebno je poznata po tome što se u njoj nalaze mnoge rijetke životinjske i biljne vrste¹⁹.

B. O sustavu Direktive o staništima

24. Kao što sam to detaljnije objasnila u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja)²⁰, države članice pridonose mreži Natura 2000 s obzirom na zastupljenost na svojem državnom području relevantnih stanišnih tipova i vrsta navedenih u prilogima Direktivi o staništima, koje određuju kao PPO-e.

25. Ukratko, Direktivom o staništima predviđa se da se PPO-i određuju postupno, počevši od informacija koje pružaju države članice, na temelju kojih Komisija obvezujućim aktom utvrđuje popis PZZ-a. Nakon što obvezujući akt stupi na snagu, države članice imaju šest godina da te PZZ-e službeno odrede kao PPO-e i da uspostave potrebne mjere očuvanja.

¹² Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-444/21, EU:C:2023:90, t. 25. do 28.).

¹³ Vidjeti članak 3. stavak 1. te šestu i sedmu uvodnu izjavu Direktive o staništima.

¹⁴ Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128. i ispravak SL 2015., L 75, str. 20.), kojom je stavljena izvan snage Direktiva Vijeća 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (SL 1979., L 103, str. 1., u daljnjem tekstu: Direktiva o pticama)

¹⁵ Zanimljivo je da je Parlament u procesu odlučivanja predložio izmjenu prema kojoj bi se zvala „Natura Semper”, koja je odbijena. U tom pogledu vidjeti mišljenje Europskog parlamenta u prvom čitanju Prijedloga direktive Vijeća o zaštiti prirodnih i poluprirodnih staništa te divlje faune i flore, amandman 13 (SL 1990., C 324, str. 26.).

¹⁶ Vidjeti, primjerice, Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, „Stanje prirode u Europskoj uniji. Izvješće o stanju i trendovima za 2013.–2018. za vrste i staništa zaštićene direktivama o pticama i staništima”, COM(2020) 635 final, Bruxelles, 15. listopada 2020. (u daljnjem tekstu: Izvješće Komisije), str. 1.

¹⁷ Vidjeti, primjerice, Komisija, *Natura 2000 in the Alpine Region*, Ured za službene publikacije Europskih zajednica, Luxembourg, 2005.; Europska agencija za okoliš, „Biogeographical regions in Europe: The Alpine region – mountains of Europe”, 2008., dostupno na: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

¹⁸ Vidjeti, primjerice, Komisija, *Natura 2000 in the Atlantic Region*, Ured za službene publikacije Europskih zajednica, Luxembourg, 2009.

¹⁹ Vidjeti, primjerice, Komisija, *Natura 2000 in the Continental Region*, Ured za službene publikacije Europskih zajednica, Luxembourg, 2005.

²⁰ Vidjeti mišljenje u predmetu C-444/21, EU:C:2023:90, t. 29. do 53.

26. Člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima od država članica zahtijeva se da određuju PPO-e. On glasi kako slijedi:

„Kad se područje od značaja za Zajednicu usvoji u skladu s postupkom utvrđenim u stavku 2., dotična država članica ga određuje kao posebno područje očuvanja što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina, ustanovljujući prioritete u svjetlu značaja tih područja za održavanje ili obnavljanje povoljnog stanja očuvanosti prirodnog stanišnog tipa iz Priloga I. ili vrste iz Priloga II. te koherentnosti mreže Natura 2000, u svjetlu prijetnji od pogoršanja ili uništenja kojima su ta područja izložena.”

27. Istodobno kad se odredi PPO, država članica treba uspostaviti i potrebne mjere očuvanja. To se propisuje člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima, koji glasi kako slijedi:

„Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priredene za ta područja ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i vrstama iz Priloga II. koji su prisutni na tim područjima.”

28. Iako se u Direktivi o staništima obveze za države članice utvrđuju u dvjema zasebnim odredbama, određivanje PPO-â i donošenje potrebnih mjera očuvanja nedjeljiva su cjelina ako se žele postići ciljevi mreže Natura 2000. Podsjećam na to da je cilj Direktive o staništima postići stvarne rezultate u određenim dijelovima prirode²¹.

29. Kad je riječ o područjima na njemačkom državnom području koja su relevantna za ovaj predmet, rok za ispunjavanje obveza na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima istekao je najkasnije 2014. (vidjeti bilješku 11. ovog mišljenja).

30. Ni u članku 4. stavku 4. ni u članku 6. stavku 1. Direktive o staništima ne navodi se izričito utvrđivanje ciljeva očuvanja. Međutim, Sud je utvrdio da je zahtjev utvrđivanja ciljeva očuvanja obavezan i nužan korak između određivanja PPO-â, kako se zahtijeva člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima, i provedbe mjera očuvanja, kako se zahtijeva njezinim člankom 6. stavkom 1.²²

31. Ciljevi očuvanja za koje je određeno područje odabrano da se zaštiti kao PPO zapravo već postoje prije njegova službenog određivanja, barem u određenoj mjeri. To je, čini se, prepoznala i sudska praksa koja se odnosi na članak 6. stavak 3. Direktive o staništima²³. Cilj je te odredbe, u kojoj se jedino izričito navode ciljevi očuvanja²⁴, osigurati mogućnost postizanja ciljeva budućeg PPO-a od trenutka njegova uvrštenja na popis PZZ-â, i to zahtijevanjem prethodnog odobrenja bilo kakvog projekta koji može ugroziti te ciljeve. Stoga, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica J. Kokott, „[u] trenutku uključivanja na popis Zajednice doduše nisu izričito utvrđeni određeni ciljevi očuvanja, međutim, oni proizlaze iz cjeline staništa i vrsta zbog kojih je područje zaštićeno [...]”²⁵.

²¹ Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-444/21, EU:C:2023:90, t. 9.).

²² Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, t. 52.).

²³ Vidjeti presudu od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 54.).

²⁴ Ciljevi očuvanja navode se i u osmoj i desetoj uvodnoj izjavi Direktive o staništima.

²⁵ Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu CFE i Terre wallonne (C-43/18 i C-321/18, EU:C:2019:56, t. 76.)

32. Budući da ciljevi očuvanja odražavaju razloge zbog kojih određeno područje uopće treba odrediti kao PPO, sudskom se praksom Suda stoga logično zahtijeva da se ti ciljevi očuvanja izraze u trenutku kad se PPO službeno odredi. Izražavanje ciljeva očuvanja zapravo je dio takvog službenog određivanja PPO-a. Ciljeve očuvanja treba u skladu s time utvrditi u istom šestogodišnjem roku koji se propisuje člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima²⁶.

33. S tog ću gledišta sada razmotriti drugi prigovor koji je u ovom predmetu istaknula Komisija.

IV. Drugi prigovor, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 4. Direktive o staništima

34. Svojim drugim prigovorom Komisija tvrdi da je Njemačka povrijedila članak 4. stavak 4. Direktive o staništima jer za dio od 4606 područja o kojima je riječ nije utvrdila ciljeve očuvanja.

35. Komisija u biti ističe dvije vrste tvrdnji. Kao prvo, za neka područja (88 od ukupno 4606) ne postoje nikakvi ciljevi očuvanja. Kao drugo, za mnoga područja ciljevi očuvanja nisu kvantificirani ni mjerljivi te se njima ne pravi razlika između održavanja i obnavljanja zaštićenih interesa prisutnih na području niti su obvezujući za treće strane. Komisija usto tvrdi da je druga vrsta povrede raširena i ustrajna.

36. U nastavku ću zasebno razmotriti svaku od tih tvrdnji.

A. Tvrdnja prema kojoj Njemačka za određena područja nije utvrdila nikakve ciljeve očuvanja

37. Komisija tvrdi da, na temelju informacija koje je Njemačka dostavila u okviru prethodnog postupka, postoji 88 područja za koja ne postoje nikakvi ciljevi očuvanja. Poziva se na sudsku praksu Suda kojom se zahtijeva utvrđivanje ciljeva očuvanja za svaki PPO.

38. Njemačka u odgovoru na tu tvrdnju navodi da je između datuma dostave obrazloženog mišljenja i 31. ožujka 2022. utvrdila precizne ciljeve očuvanja za ta područja, osim za nekoliko područja za koja se očekuje da će ih se prilikom sljedećeg ažuriranja ukloniti s popisa područja.

39. Kao što se to prethodno navodi (vidjeti točke 30. i 32. ovog mišljenja), utvrđivanje ciljeva očuvanja obvezno je na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima. Države članice trebaju ih utvrditi za područja određena kao PPO-i u roku od šest godina predviđenom tim člankom.

40. Kao što je to navela Komisija, Njemačka ne osporava da ciljeve očuvanja barem za neka od područja o kojima je riječ nije utvrdila do isteka razdoblja određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno do 13. lipnja 2020. (vidjeti točku 12. ovog mišljenja)²⁷.

41. U tim okolnostima smatram da treba prihvatiti Komisijinu tvrdnju prema kojoj za niz područja ne postoje nikakvi ciljevi očuvanja.

²⁶ Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, t. 53.).

²⁷ Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pitanje je li država članica povrijedila obveze treba ocijeniti prema stanju u državi članici koje je postojalo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju pa Sud ne može uzeti u obzir promjene koje su nastupile naknadno. Vidjeti, primjerice, presude od 11. rujna 2001., Komisija/Njemačka (C-71/99, EU:C:2001:433, t. 29.) i od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, t. 56.).

B. Tvrdnja prema kojoj ciljevi očuvanja koje je utvrdila Njemačka nisu dovoljno precizni i prema kojoj je ta država članica počinila raširenu i ustrajnu povredu

42. Komisija prigovara Njemačkoj, na temelju informacija koje je ta država članica dostavila u okviru prethodnog postupka, da je počinila raširenu i ustrajnu povredu obveza koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima, time što je sustavno utvrđivala ciljeve očuvanja koji ne ispunjavaju zahtjeve iz te odredbe. Kao prvo, oni nisu ni kvantificirani ni mjerljivi. Kao drugo, njima se ne pravi razlika između održavanja i obnavljanja zaštićenih interesa prisutnih na području. Kao treće, nisu obvezujući za treće strane.

43. Komisija usto tvrdi ne samo da neki ciljevi očuvanja nisu dovoljno precizni nego i da pokazuju obrazac koji je za posljedicu imao raširenu i ustrajnu povredu koju je počinila Njemačka.

44. Njemačka tvrdi da nije počinila nikakvu raširenu i ustrajnu povredu članka 4. stavka 4. Direktive o staništima. Ne osporava da su države članice dužne utvrditi ciljeve očuvanja specifične za određeno područje. Međutim, Njemačka osporava da se Direktivom o staništima zahtijeva da ciljevi očuvanja uvijek budu kvantificirani te da njima treba praviti razliku između održavanja i obnavljanja zaštićenih interesa. Naposljetku, Njemačka tvrdi da su ciljevi očuvanja koji su utvrđeni u njezinu pravnom okviru obvezujući. Njemačka smatra da Komisijino stajalište nema osnove u odredbama Direktive o staništima ni u sudskoj praksi Suda te da bi moglo biti protivno ciljevima te direktive.

45. Stoga je spor između stranaka koji se odnosi na tvrdnju iz ovog naslova spor u pogledu prava, a ne činjenica. Njemačka ne osporava činjenice koje je podnijela Komisija. Ona samo tvrdi da te činjenice ne predstavljaju povredu obveze utvrđivanja dovoljno jasnih ciljeva očuvanja. Drugim riječima, Njemačka osporava Komisijino shvaćanje onoga što je potrebno da bi cilj očuvanja bio dovoljno precizan.

46. Prema mojem mišljenju, Komisijino shvaćanje da države članice uvijek moraju navesti ciljeve očuvanja koji su kvantificirani i kojima se pravi razlika između ciljeva održavanja i obnavljanja ne proizlazi iz Direktive o staništima. Nadalje, Komisijino stajalište o tome što podrazumijevaju obvezujući učinci određivanja PPO-a nije održivo. Ako Sud prihvati tumačenje koje predlažem, trebao bi odbiti Komisijinu tvrdnju prema kojoj je Njemačka rašireno i ustrajno propustila utvrditi dovoljno precizne ciljeve očuvanja koji su u skladu sa zahtjevima iz članka 4. stavka 4. Direktive o staništima.

1. Tvrdnja prema kojoj ciljevi očuvanja moraju biti kvantificirani

47. Komisija tvrdi da postoje mnoga područja koja ne sadržavaju kvantificirane i mjerljive elemente²⁸. Komisija navodi da se člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima zahtijeva da ciljevi očuvanja moraju sadržavati elemente koji brojčano upućuju na konkretne doprinose zaštićenog područja kako bi se na nacionalnoj razini postiglo povoljno stanje očuvanosti staništa ili vrsta (kao što je povećanje populacije određenih vrsta preciznim brojem novih jedinki).

²⁸ U pisanim očitovanjima podnesenima Sudu Komisija navodi dva primjera: (1.) kad je riječ o područjima na kojima je prisutan stanišni tip (6510) Nizinske livade košanice (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*), savezna zemlja Bavarska utvrđuje sljedeći cilj očuvanja: „Jamčenje povoljnog stanja očuvanosti održavanjem i, prema potrebi, obnavljanjem povoljne ravnoteže hranjivih tvari za taj stanišni tip i upravljanje prilagođeno postojećem području”; i (2.) kad je riječ o maloj lisanki (*Unio crassus*), savezna zemlja Baden-Württemberg na tom području utvrđuje sljedeći cilj očuvanja: „Održavanje strukturno bogatih potoka i jaraka sa stalnim, umjerenim do jakim protokom, s pješčanom do šljunkovitom podlogom dobro opskrbljenom kisikom – Održavanje vrlo dobrog stanja ili kemijskog i ekološkog potencijala vode bez štetnog onečišćenja sitnog sedimenta ili hranjivih tvari – Održavanje stalnih potoka s dovoljno velikim populacijama riba domaćina – Održavanje vrsta kako bi se odredilo održavanje vodotokova”.

48. Komisija smatra da sudska praksa Suda kojom se zahtijeva da ciljevi očuvanja budu dovoljno precizni znači da moraju biti kvantificirani (dio (a)). Komisija se poziva i na ciljeve (dio (b)) i tekst (dio (c)) Direktive o staništima te navodi primjere iz drugih država članica koje su uvele kvantificirane ciljeve očuvanja (dio (d)).

49. Njemačka osporava Komisijine tvrdnje. Konkretno, ta država članica tvrdi da precizni ciljevi očuvanja moraju biti provjerljivi, neovisno o tome jesu li kvantificirani. Iako je isključivo kvantitativni pristup moguć za određene stanišne tipove i vrste, nije prikladan kao opći kriterij. Kao prvo, postizanje ili nepostizanje unaprijed utvrđene brojke ne odražava stanje područja očuvanja. Kao drugo, takav pristup nije prikladan za složena ili dinamična područja očuvanja. Kao treće, njime se ne uzimaju u obzir koherentnost mreže Natura 2000 i postojanje ekoloških veza unutar te mreže (dio (e)).

50. Suprotno onomu što tvrdi Komisija, nisam uvjerena u to da ciljevi očuvanja nisu u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima samo zato što nisu kvantificirani. Prvo ću se osvrnuti na Komisijine argumente, a zatim na argumente Njemačke.

a) Komisijini argumenti koji se temelje na sudskoj praksi Suda

51. U sudskoj praksi na koju se poziva Komisija, osobito presudi Komisija/Grčka²⁹, Sud je smatrao da ciljevi očuvanja nisu bili dovoljni zbog toga što su bili previše općeniti i neprecizni te se nisu odnosili na glavne stanišne tipove ni vrste prisutne na području. Iz te se presude ne može zaključiti da dovoljno precizno znači kvantificirano.

52. Stoga se u sudskoj praksi još nije odgovorilo na to podrazumijeva li zahtjev prema kojem ciljevi očuvanja trebaju biti dovoljno precizni to da ih uvijek treba kvantificirati. Predlažem da Sud utvrdi tumačenje da ciljeve očuvanja ne treba uvijek kvantificirati kako bi bili dovoljno precizni.

53. Iz sudske prakse proizlazi da ciljevi očuvanja ne smiju biti nejasni. Oni moraju omogućiti provjeru može li se mjerama koje se temelje na tim ciljevima postići željeno stanje očuvanosti područja. Međutim, slažem se s Njemačkom da se pitanje je li za dovoljnu preciznost nužna kvantifikacija ne može propisati općenito, nego ovisi o okolnostima određenog područja. Katkad ciljeve očuvanja treba izraziti brojučano, ali ta se potreba može odrediti samo u svakom slučaju zasebno³⁰.

54. Na Komisiji je da u konkretnom slučaju dokaže da je za zaštitu stanišnih tipova i vrsta na određenom području potrebno utvrditi kvantificirane ciljeve očuvanja.

²⁹ Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020. (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, osobito t. 57. do 59.).

³⁰ Komisija u svojoj Obavijesti o postavljanju ciljeva očuvanja za područja mreže Natura 2000, 2012., dostupnoj na: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, str. 6., navodi: „Ciljevi očuvanja za područja mreže Natura 2000 moraju biti što je više moguće jasni i jednostavni te omogućiti uvođenje operativnih mjera očuvanja u praksi. Za njihov opis treba koristiti konkretne pojmove, a sami bi ciljevi, gdje god je to moguće, trebali biti mjerljivi u brojevima i/ili veličini.” (moje isticanje). Stoga se čini da sama Komisija ne smatra da ciljeve očuvanja uvijek treba izraziti brojučano.

55. Predloženo stajalište da ciljeve očuvanja ne treba nužno kvantificirati podupire pravna teorija. U tom se pogledu ističe da je jedan od glavnih elemenata ciljeva očuvanja ekološka važnost područja, koja se mjeri prema kriterijima iz Priloga III. Direktivi o staništima, a koji su istodobno kvalitativni i kvantitativni³¹.

b) Komisijini argumenti koji se temelje na ciljevima Direktive o staništima

56. Komisija brani svoje stajalište prema kojem ciljeve očuvanja treba kvantificirati pozivajući se na članak 1. Direktive o staništima, u kojem se definira „povoljno stanje očuvanosti” stanišnih tipova i vrsta koje treba postići.

57. Međutim, taj argument nije uvjerljiv, s obzirom na to da su elementi za procjenu onoga što se smatra povoljnim stanjem očuvanosti kvalitativni i kvantitativni³².

58. Komisija usto tvrdi da su države članice u okviru odbora iz članka 20. Direktive o staništima pristale utvrditi kvantitativne referentne vrijednosti koje upućuju na prag koji znači postizanje povoljnog stanja očuvanosti stanišnog tipa ili vrste za potrebe obveza izvješćivanja koje imaju na temelju članka 17. te direktive. Komisija na temelju toga zaključuje da ciljeve očuvanja treba kvantificirati i na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima.

59. Komisija se usto poziva na empirijske dokaze iz njemačkog izvješća za razdoblje 2013. – 2018. na temelju članka 17. Direktive o staništima koji dokazuju da otprilike 80 % stanišnih tipova i vrsta koji su zaštićeni u Njemačkoj i dalje nije u povoljnom stanju očuvanosti. Tvrdi da Njemačka nije postigla povoljno stanje očuvanosti zbog nepostojanja kvantificiranih ciljeva očuvanja.

60. Njemačka najprije odbija povezanost koju je Komisija utvrdila između referentnih vrijednosti i zahtjeva koje ciljevi očuvanja moraju ispuniti na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima. Takve referentne vrijednosti samo su sredstvo za ispunjavanje obveza izvješćivanja utvrđenih u njezinu članku 17. te nisu konkretno povezane sa situacijom u različitim PPO-ima, nego s cijelim područjem dotične države članice. Nadalje, ako se u izvješću zaključi da povoljno stanje očuvanosti određenih staništa ili vrsta još nije postignuto, iz toga se ne može zaključiti da ciljevi očuvanja utvrđeni za određeni PPO nisu dovoljni. Može se samo zaključiti da ti ciljevi očuvanja nisu postignuti u cijelosti. Njemačka opovrgava da su kretanja o kojima je izvijestila, iako su nepovoljna, posljedica nepostojanja kvantificiranih ciljeva očuvanja.

61. Slažem se s Njemačkom. Ne vidim povezanost između neispunjenih kvantitativnih pragova dogovorenih za potrebe izvješćivanja i argumenta da ciljeve očuvanja treba kvantificirati.

c) Komisijini argumenti koji se temelje na tekstu Direktive o staništima

62. Komisija se dodatno poziva na članak 6. Direktive o staništima.

63. Kad je riječ o argumentima koji se temelje na članku 6. stavku 1. Direktive o staništima, ne vidim na koji bi način nepostojanje kvantificiranih ciljeva očuvanja bilo u suprotnosti sa zahtjevima da se donesu potrebne mjere očuvanja. Naime, kao što sam to istaknula u svojem

³¹ Vidjeti u tom smislu Stahl, L., „The concept of ‚conservation objectives’ in the Habitats Directive: a need for a better definition?”, u Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. i Van Hoorick, G. (ur.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?*, Routledge, London, 2015., str. 56., na str. 63.

³² Vidjeti članak 1. točke (e) i (i) Direktive o staništima.

mišljenju u predmetu Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja)³³, mjere očuvanja moraju odgovarati ciljevima očuvanja. Međutim, to ne znači da te ciljeve uvijek treba kvantificirati.

64. Komisija svoje argumente temelji i na članku 6. stavku 3. Direktive o staništima, pri čemu tvrdi da samo kvantitativno određeni ciljevi očuvanja mogu služiti kao kriterij za procjenu utjecaja plana ili projekta na određeno područje. Negativan utjecaj na ciljeve očuvanja može se sa sigurnošću isključiti samo ako su oni dovoljno precizno utvrđeni kvantitativnim elementima. Kako bi to potkrijepila, Komisija navodi primjer. Objašnjava da se procjenom utjecaja koje bi predložena hidroelektrana mogla imati na zaštićene vrste riba na zaštićenom području sigurnost koja se zahtijeva člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima može pružiti samo ako se u ciljevima očuvanja područja navedu podaci o broju primjeraka te vrste ribe i njihovoj dobnoj strukturi koji su potrebni za određivanje povoljnog stanja očuvanosti.

65. Međutim, u predmetu sličnom tom scenariju Sud je donio odluku o usklađenosti s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima a da pritom nisu bili utvrđeni nikakvi kvantificirani ciljevi očuvanja.

66. Pritom mislim na predmet Komisija/Njemačka³⁴. U tom je predmetu Komisija protiv Njemačke pokrenula povredbeni postupak zbog toga što je ta država članica, među ostalim, pogrešno procijenila određene mjere na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. Te su se mjere odnosile na prijelaz za ribe u blizini elektrane u Moorburgu koji je bio namijenjen kao protuteža gubicima jedinki zbog djelovanja navedene elektrane, a koje je uključivalo uzimanje velikih količina vode iz obližnje rijeke. Ta je rijeka bila migracijski pravac za nekoliko vrsta riba obuhvaćenih mnogim područjima mreže Natura 2000 smještenima uzvodno, čiji su ciljevi očuvanja obuhvaćali te vrste.

67. Sud je u presudi utvrdio da je svrha prijelaza za ribe bila omogućiti povećanje fonda migrirajućih riba, pružajući tim vrstama mogućnost da brže dospiju do svojih područja razmnožavanja, čime bi se, kako se očekivalo, nadoknadili gubici blizu elektrane u Moorburgu i na taj način ne bi postojao znatan utjecaj na ciljeve očuvanja područja Natura 2000 smještenih uzvodno od te elektrane. Sud je proveo procjenu a da se pritom nije oslonio ni na kakve kvantificirane ciljeve očuvanja³⁵.

68. Nadalje, sudska praksa sadržava i druge primjere koji pokazuju da je Sud i bez kvantificiranih ciljeva očuvanja mogao ocijeniti jesu li ispunjene obveze na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima³⁶.

³³ Vidjeti mišljenje u predmetu C-444/21, EU:C:2023:90, t. 87.

³⁴ Vidjeti presudu od 26. travnja 2017. (C-142/16, EU:C:2017:301, osobito t. 6. do 9. i 14.).

³⁵ Međutim, Sud je utvrdio da procjena utjecaja koju su provela njemačka tijela nije sadržavala nikakva konačna utvrđenja o učinkovitosti prijelaza za ribe te je u njoj samo navedeno bi se ta učinkovitost potvrdila tek nakon više godina praćenja. Stoga u trenutku izdavanja odobrenja prijelaz za ribe nije mogao zajamčiti, zajedno s drugim mjerama, da ne postoji nikakva razumna sumnja o tome da elektrana neće negativno utjecati na cjelovitost područja. Iz toga je proizišlo da je Njemačka, time što je odobrila izgradnju te elektrane, povrijedila obveze koje je imala na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. Vidjeti presudu od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka (C-142/16, EU:C:2017:301, osobito t. 36. do 38. i 45.).

³⁶ Vidjeti, među ostalim, presudu od 11. travnja 2013., Sweetman i dr. (C-258/11, EU:C:2013:220, t. 45.), u kojoj je Sud utvrdio da je „cilj očuvanja stoga održavanje u povoljnom stanju očuvanosti bitnih obilježja tog područja, osobito prisutnosti vapnenačke ploče”. Vidjeti, primjerice, i presude od 13. prosinca 2007., Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, t. 259.); od 24. studenoga 2011., Komisija/Španjolska (C-404/09, EU:C:2011:768, t. 101.); od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330, t. 22.) i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 157.).

69. Stoga smatram da Komisijina argumentacija koja se temelji na članku 6. stavku 3. Direktive o staništima ne podupire tvrdnju prema kojoj ciljeve očuvanja uvijek treba kvantificirati.

d) Komisijini argumenti koji se temelje na primjerima iz drugih država članica

70. Naposljetku, Komisija tvrdi da to što ustraje na kvantifikaciji nije nerazumno jer postoje države članice koje utvrđuju kvantificirane ciljeve očuvanja, pri čemu navodi primjere iz Belgije, Bugarske, Litve i Rumunjske³⁷.

71. Njemačka na tu argumentaciju odgovara da odabrani primjeri predstavljaju nekolicinu i nisu dokaz općeg pristupa u utvrđivanju ciljeva očuvanja. Ističe i da su dotične države članice među onima protiv kojih je Komisija pokrenula postupke zbog navodnih povreda članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

72. Prema mojem mišljenju, zaključak o zahtjevima koji se nalažu Direktivom o staništima ne može se donijeti na temelju prakse država članica. Stoga Komisijina argumentacija nije relevantna.

e) Argumenti Njemačke u pogledu toga zašto se kvantitativni pristup ne može općenito propisati

73. Prema mišljenju Njemačke, iako je za određene stanišne tipove i vrste moguće kvantitativno odrediti ciljeve očuvanja, takvo određivanje nije prikladno kao opći kriterij. Ta država članica navodi tri razloga za to.

74. Kao prvo, isključivo kvantitativan pristup, koji se temelji na površini stanišnog tipa, ne može odražavati stanje tih područja. Primjerice, Njemačka objašnjava da bi povećanje površine stanišnog tipa (6510) Nizinske livade košanice od 10 %, na koje se poziva Komisija, moglo pokazati poboljšanje stanja očuvanosti, ali da bi se istodobno stanje postojećih površina moglo pogoršati. Stoga kvantificirani cilj očuvanja sam po sebi ne bi pokazao je li se postiglo povoljno stanje tog područja.

75. Kao drugo, kvantitativan pristup nije prikladan za složene i dinamične stanišne tipove ili područja očuvanja (na kojima se određeni elementi složenih staništa ili različitih stanišnih tipova na području očuvanja stalno mijenjaju u prirodi i međusobno djeluju jedan na drugi). Kvantitativni ciljevi očuvanja ne mogu odražavati te poželjne promjene na odgovarajući način i nisu u skladu sa stanjem očuvanosti područja u cjelini, s obzirom na to da se te promjene i njihov utjecaj na stanje očuvanosti ne mogu izračunati, nego bi ih trebalo razmatrati kvalitativno.

³⁷ U pisanim očitovanjima podnesenima Sudu Komisija navodi sljedeće primjere: (1.) u Belgiji je Flamanska regija utvrdila referentnu vrijednost od dodatnih 2150 hektara za stanišni tip (1130) Estuariji kako bi postigla povoljno stanje očuvanosti, što je onda odraženo u kvantificiranim ciljevima očuvanja, dok se za jedno područje, za stanišni tip (9120) Atlantske acidofilne bukove šume s vegetacijom *Ilex*, a ponekad i *Taxus* u zoni grmlja (*Quercion robori-petraeae* ili *Ilici-Fagenion*), navodi da je, uz postojeća četiri hektara tog stanišnog tipa, potrebno dodatnih 13 hektara; (2.) Bugarska za jedno područje predviđa da (prioritetni) stanišni tip (1530) Panonske slane stepe i slane močvare mora biti trajno prisutan na tom području i da mu površina mora iznositi najmanje 29,51 hektar; (3.) Litva je za jedno područje utvrdila kvantificirani cilj očuvanja koji se odnosi na obnavljanje povoljnog stanja očuvanosti najmanje 17,1 hektara za stanišni tip (6450) Aluvijalne livade borealnih šuma četinjača, dok je za (prioritetnu) vrstu mirišljavi samotar (*Osmoderma eremita*) utvrdila cilj očuvanja da joj se na tom području osigura prikladno stanište od najmanje 0,9 hektara; a (4.) Rumunjska je za jedno područje, za stanišni tip (3220) Planinske rijeke i zeljasta vegetacija uz njihove obale, utvrdila cilj očuvanja od najmanje 10 hektara na temelju trenutnog stanja od jednog do dva hektara, dok je za vrstu kornjaša *Morimus Funereus* utvrdila ciljnu vrijednost od 10 000 do 50 000 jedinki na temelju postojećih 5000 do 10 000 jedinki te procjenjuje da je za postizanje te veličine populacije potrebna površina staništa od 68 800 hektara (u usporedbi s postojećih svega 13 765 hektara).

76. Kao treće, kvantitativni ciljevi očuvanja koji se odnose na pojedinačne PPO-e nisu nužno u skladu s koherentnom prirodom mreže Natura 2000 te se njima nužno ne uzima u obzir postojanje ekoloških veza unutar te mreže.

77. Njemačka u tom pogledu navodi primjer. *Oenanthe conioides*, endemska biljna vrsta u estuariju rijeke Labe, koji je iznimno dinamično i složeno stanište, pionirska je biljka koja nastanjuje otvorena područja ovisno o plimi i oseci. To dovodi do velikih fluktuacija populacije u prirodnom razvoju vrste, čime se ne ugrožava njezino stanje očuvnosti, tako da nepostizanje referentnih vrijednosti za ta područja ne znači nužno da bi se trebale poduzeti mjere u korist te vrste. Osim toga, ta je vrsta rasprostranjena na više PPO-â koji su međusobno povezani i čije populacije djeluju jedna na drugu. Razvoj te vrste dinamičan je ne samo unutar PPO-a nego i između različitih PPO-â za koja ta vrsta ima značaj. Kvantitativan doprinos svakog PPO-a očuvnosti te vrste kao cjeline također u velikoj mjeri varira a da se pritom ne mijenja opće stanje očuvnosti. Stoga se doprinos svakog PPO-a očuvnosti te vrste može odrediti samo dugoročno i kvalitativno.

78. Argumente Njemačke smatram uvjerljivima. Razlike u staništima i vrstama zaštićenima Direktivom o staništima zahtijevaju fleksibilan pristup i odabir odgovarajućih ciljeva očuvanja ovisno o slučaju, u skladu s potrebama određenog područja. Ciljeve očuvanja katkad treba kvantificirati, a katkad ih se može utvrditi samo kvalitativno. Stoga predlažem da Sud odbije Komisijino stajalište prema kojem ciljeve očuvanja treba kvantificirati za svaki stanišni tip i vrstu.

79. Zaključno smatram da Komisijina tvrdnja prema kojoj je Njemačka povrijedila članak 4. stavak 4. Direktive o staništima time što je utvrdila ciljeve očuvanja koji nisu kvantificirani nije osnovana jer se Direktivom o staništima ne zahtijeva da ciljevi očuvanja uvijek budu kvantificirani.

2. Tvrdnja prema kojoj se ciljevima očuvanja mora praviti razlika između održavanja i obnavljanja zaštićenih interesa

80. Komisija tvrdi da postoje mnoga područja za koja se ciljevima očuvanja ne pravi razlika između održavanja i obnavljanja zaštićenih interesa prisutnih na području³⁸.

81. Prema Komisijinu mišljenju, kako bi se postupilo u skladu s Direktivom o staništima, ciljevima očuvanja potrebno je uvesti razliku ovisno o tome jesu li usmjereni na održavanje ili na obnavljanje povoljnog stanja očuvnosti staništa i vrsta obuhvaćenih PPO-om.

82. Komisija na temelju sudske prakse Suda, u kojoj se upućuje na to da ciljevi očuvanja moraju biti dovoljno precizni, zaključuje da je radi preciznosti potrebno razlikovati održavanje i obnavljanje. Usto se oslanja na tekst Direktive o staništima. Komisija u tom pogledu naglašava da se ta razlika ponavlja u cijeloj Direktivi o staništima i da je ključna za utvrđivanje potrebnih mjera očuvanja koje treba provesti na temelju tih ciljeva u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o

³⁸ U pisanim očitovanjima podnesenima Sudu Komisija navodi tri primjera: (1.) bavarska su tijela za stanišni tip (6210) Poluprirodni suhi travnjaci i grmoliki facijes na vapnenačkoj podlozi (*Festuco-Brometalia*) utvrdila cilj očuvanja: „održavanje i, prema potrebi, obnavljanje suhih vapnenačkih travnjaka sličnih prirodnim i uglavnom bez drvenastih biljaka”; (2.) dok je u Brandenburgju cilj očuvanja stanišnog tipa (6240) Subpanonski stepski travnjaci za jedno područje utvrđen kao: „održavanje i obnavljanje strukturno bogatih polusuhih i stepskih travnjaka koji obiluju vrstama”; i (3.) u Donjoj Saskoj ciljevi očuvanja stanišnog tipa (91D0) Cretne šume na jednom području glase „održavanje i obnavljanje povoljnog stanja očuvnosti”.

staništima, kao i za procjenu toga može li plan ili projekt značajno utjecati na neko područje na temelju članka 6. stavka 3. te direktive. Naposljetku, Komisija navodi primjer iz druge države članice³⁹.

83. Na temelju svojeg mišljenja da se ciljevima očuvanja treba uvesti jasna razlika između održavanja i obnavljanja, Komisija zaključuje da ciljevi očuvanja kojima se ne pravi takva razlika, što je sustavno slučaj u Njemačkoj, nisu u skladu s Direktivom o staništima.

84. Njemačka osporava Komisijino razumijevanje. Iako se ta država članica slaže da za svaki PPO treba utvrditi jasne i nedvosmislene ciljeve očuvanja, tvrdi da pitanje hoće li se ti ciljevi postići održavanjem ili obnavljanjem zaštićenih interesa ovisi o stvarnom stanju PPO-a. Mjere za održavanje ili obnavljanje treba provoditi ovisno o razvoju stvarnog stanja stanišnog tipa ili vrste u svakom slučaju zasebno.

85. Njemačka smatra da nema razloga praviti razliku između održavanja i obnavljanja prilikom izražavanja ciljeva očuvanja, nego da zapravo treba definirati kvalitativni ili kvantitativni opći cilj, tako da je cilj očuvanja usmjeren na obnavljanje tako dugo dok se ne postigne takav opći cilj odnosno na održavanje tog ciljnog stanja čim se ono postigne.

86. Nadalje, ta država članica tvrdi da bi, kad bi ciljeve očuvanja, kao što to smatra Komisija, trebalo razlikovati prema tome treba li ih postići održavanjem ili obnavljanjem zaštićenih interesa, sa svakom promjenom stupnja očuvanosti PPO-a bilo potrebno izmijeniti odgovarajući cilj očuvanja za svaki stanišni tip i vrstu. Konkretno, u dinamičnim staništima, kao što je to estuarij rijeke Labe, u kojem obitava biljna vrsta *Oenanthe conioides*, koju navodi Komisija, ciljeve očuvanja trebalo bi stalno iznova prilagođavati promjenjivim okolišnim uvjetima. To bi moglo dovesti do situacije u kojoj se u prijelaznom razdoblju ne bi utvrdili ciljevi očuvanja usmjereni na održavanje, nego samo ciljevi očuvanja usmjereni na obnavljanje, ili obrnuto. Komisijino bi stajalište stoga moglo dovesti do razlika u razini zaštite.

87. Njemačka odbija i Komisijinu argumentaciju koja se temelji na tekstu Direktive o staništima. Konkretno, njemačka praksa nije u suprotnosti s činjenicom da kroz cijeli tekst te direktive postoji dihotomija između cilja održavanja i cilja obnavljanja jer se obvezno ciljno stanje cijelo vrijeme mora održavati ili obnavljati. Ne čini se ni da bi održavanje i obnavljanje trebalo međusobno razlikovati jer zajedničko tumačenje osme uvodne izjave i članka 3. stavka 1. Direktive o staništima pokazuje da postoji jedan varijabilni kriterij: cilj je općenito povoljno stanje očuvanosti, dok se mjere održavanja ili obnavljanja temelje na dinamično promjenjivim okolnostima svakog slučaja zasebno.

88. Kad je riječ o članku 6. stavku 1. Direktive o staništima, Njemačka se slaže da se mjere očuvanja kojima je cilj održati stanje zaštićenih interesa razlikuju od mjera kojima je cilj obnoviti to stanje. Međutim, iz toga se ne mogu izvesti nikakvi zaključci o zahtjevima koje trebaju ispuniti ciljevi očuvanja. Kad je riječ o argumentima koji se temelje na članku 6. stavku 3. Direktive o staništima, pitanje bi li predloženi plan ili projekt mogao značajno utjecati na neko područje ovisi o konkretnim uvjetima koji prevladavaju na tom području u trenutku procjene, a ne o formalnom

³⁹ Komisija u pisanim očitovanjima podnesenima Sudu upućuje na primjer iz Valonske regije u Belgiji, koja je kao cilj očuvanja stanišnog tipa (5110) Postojane kserotermofilne sastojine s vrstom *Buxus sempervirens* na kamenitim kosinama (*Berberidion* p.p.) utvrdila da bi ga samo trebalo „održavati” jer se ne smije povećati ni njegova površina ni kvalitetno okruženje, dok je za stanišni tip (6210) Poluprirodni suhi travnjaci i grmoliki facijes na vapnenačkoj podlozi (*Festuco-Brometalia*) potrebno „obnoviti” 150 hektara i ekološku kvalitetu.

odabiru u prošlosti kojim se ciljevima očuvanja tog područja pridala svrha održavanja ili obnavljanja. Naime, Njemačka usto u tom kontekstu tvrdi da Sud nije utvrdio ništa pogrešno u pogledu cilja očuvanja koji ne sadržava takvo razlikovanje⁴⁰.

89. Zahtijeva li se Direktivom o staništima od država članica da prilikom izražavanja ciljeva očuvanja za PPO razlikuju potrebu za održavanjem i potrebu za obnavljanjem?

90. Za početak, slično onomu što sam navela u pogledu pitanja treba li ciljeve očuvanja kvantificirati (vidjeti točke 51. i 52. ovog mišljenja), u sudskoj praksi Suda u kojoj se upućuje na to da ciljevi očuvanja trebaju biti dovoljno precizni ne razmatra se pitanje znači li to da u takvim ciljevima treba razlikovati održavanje i obnavljanje. Komisija stoga ne može tom sudskom praksom potkrijepiti svoje stajalište o potrebi takvog razlikovanja. Nadalje, kao što je to već objašnjeno u točki 72. ovog mišljenja, argumenti koji se temelje na praksi jedne države članice nisu relevantni.

91. S obzirom na navedeno, želim istaknuti to da je, kao što se to navodi u njezinu članku 2. stavku 1., opći cilj Direktive o staništima održavanje biološke raznolikosti. To se navodi i u njezinoj preambuli:

„budući da ova Direktiva, čiji je glavni cilj promicanje *održavanja* biološke raznolikosti, uzimajući u obzir gospodarske, socijalne, kulturne i regionalne zahtjeve, doprinosi općem cilju održivog razvitka; budući da *održavanje* takve biološke raznolikosti *u određenim slučajevima može zahtijevati održavanje* ili čak *poticanje* čovjekove aktivnosti”⁴¹.

92. Očuvanje biološke raznolikosti stoga će zahtijevati različite mjere, ovisno o tome je li stanje očuvanosti određenih staništa ili vrsta povoljno ili nije. Ukratko, stanje staništa ili vrste povoljno je kad nije potrebno ljudsko djelovanje kako bi preživjeli u bliskoj budućnosti⁴². Kad određuju PPO-e, države članice trebaju jasno izraziti njihovu svrhu s obzirom na općenitije nastojanje očuvanja biološke raznolikosti, kao i stanje (povoljno ili ne) staništa i vrsta zbog kojih je to određeno područje odabrano kao dio mreže Natura 2000. Stoga se mogu složiti s Njemačkom da ciljevi očuvanja za PPO trebaju odražavati (kvalitativne ili kvantitativne) opće ciljeve, koji pak odražavaju povoljno stanje očuvanosti staništa i vrste koje obuhvaćaju.

93. Ako je stanje očuvanosti povoljno, za postizanje tih općih ciljeva često neće biti potrebno ljudsko djelovanje (osim praćenja kako bi se osiguralo daljnje pozitivno kretanje). Međutim, čini se da se u mnogim PPO-ima ne postiže povoljno stanje očuvanosti s obzirom na staništa i vrsta koje obuhvaćaju⁴³. Istodobno se povoljno stanje očuvanosti može promijeniti zbog događaja (prirodnog ili uzrokovanog ljudskim djelovanjem) koji uzrokuje njegovo pogoršanje (primjerice, jaka suša tijekom duljeg razdoblja ili izljev nafte u rijeci). Za postizanje općih ciljeva u takvom će slučaju biti potrebno aktivno ljudsko djelovanje. Stoga mjere očuvanja koje su potrebne za

⁴⁰ Njemačka u tom pogledu upućuje na presudu od 25. srpnja 2018., Grace i Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, t. 36.), u kojoj je Sud smatrao da je „cilj očuvanja predmetnog PZP-a održavanje ili obnova pogodnih uvjeta za očuvanje eje strnjarije. Konkretnije, PZP omogućava ostvarenje tog cilja tako što zaštićenoj vrsti pruža stanište s lovnim područjem”. Sud je u konačnici presudio da predloženi projekt o kojem je riječ u tom predmetu ne ispunjava zahtjeve iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima (vidjeti točke 42. do 57. te presude).

⁴¹ Moje isticanje

⁴² U tom se pogledu u članku 1. točki (e) Direktive o staništima objašnjava što se smatra povoljnim stanjem očuvanosti staništa, dok se u njezinu članku 1. točki (i) definira kada se može smatrati da je stanje očuvanosti vrste povoljno.

⁴³ Vidjeti, primjerice, Radni dokument službi Komisije „Provjera prikladnosti zakonodavstva EU-a o prirodi (direktive o pticama i staništima)”; SWD(2016) 472 *final*, Bruxelles, 16. prosinca 2016., osobito t. 5.5., 6.1.1. i 7.; Izvješće Komisije navedeno u bilješci 16. ovog mišljenja, osobito t. 2., 3. i 6.

postizanje istog općeg cilja katkad mogu biti usmjerene na održavanje, a katkad na obnavljanje. Utvrđivanje općih ciljeva koji, kad se postignu, dokazuju da je stanje očuvanosti povoljno omogućuje donošenje mjera koje su potrebne za postizanje tih općih ciljeva.

94. Dok opći ciljevi ostaju isti (ili ih se s vremenom možda treba malo izmijeniti), mjere treba stalno prilagođavati i moraju biti usmjerene na održavanje ili na obnavljanje. Prema mojem mišljenju, pojmom „ciljevi očuvanja” izražavaju se opći ciljevi koje treba postići unutar PPO-a. Ciljeve očuvanja stoga ne treba utvrditi u smislu održavanja ili obnavljanja.

95. Tijela odgovorna za upravljanje PPO-om u svakom trenutku trebaju znati jesu li za postizanje ciljeva očuvanja potrebne mjere održavanja ili aktivnije mjere obnavljanja te tomu trebaju prilagoditi mjere očuvanja. Prema mojem je mišljenju održavanje i obnavljanje važno razlikovati na razini mjera očuvanja, a ne na razini ciljeva očuvanja. Takvo tumačenje omogućuje razlikovanje pojmova ciljeva očuvanja i mjera očuvanja. U tom su smislu ciljevi očuvanja stabilni ciljevi utvrđeni za staništa i vrste unutar PPO-a, dok su mjere očuvanja dinamična kategorija koju stalno treba prilagođavati ovisno o stvarnom stanju očuvanosti PPO-a. U suprotnom je razlika između ciljeva očuvanja i mjera očuvanja samo pitanje stupnja razlike, tako da ne bi bilo potrebno upotrebljavati oba pojma.

96. Njemačka praksa, kojom se propisuje ciljno stanje staništa ili vrste i kojom se tijela obvezuje na postizanje tog stanja u svakom slučaju zasebno mjerama održavanja i obnavljanja, u skladu je s Direktivom o staništima i osobito s ciljem utvrđenim u njezinu članku 2. stavku 2. da se osigura održavanje ili povrat u povoljno stanje očuvanosti staništa i vrsta.

97. Zaključno smatram da Komisijina tvrdnja prema kojoj je Njemačka povrijedila članak 4. stavak 4. Direktive o staništima time što je utvrdila ciljeve očuvanja kojima se ne pravi razlika između održavanja i obnavljanja zaštićenih interesa prisutnih na području nije osnovana jer se Direktivom o staništima ne zahtijeva da države članice prave takvu razliku na razini ciljeva očuvanja.

3. Tvrdnja prema kojoj ciljevi očuvanja moraju biti obvezujući za treće strane

98. Komisija tvrdi da postoje područja za koja ciljevi očuvanja koji su precizirani na razini planova upravljanja nisu obvezujući za treće strane⁴⁴.

99. Komisija smatra da se člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima zahtijeva da ciljeve očuvanja treba utvrditi u aktima koji su obvezujući ne samo interno za nadležna nacionalna tijela nego i za treće strane.

100. Njemačka osporava to stajalište. Prema njezinu mišljenju, ciljevi očuvanja na temelju same svoje prirode, time što su „ciljevi”, nisu zamišljeni na način da ih se nalaže trećim stranama, nego da ih nadležna tijela provode.

⁴⁴ U pisanim očitovanjima podnesenima Sudu Komisija navodi tri primjera: (1.) člankom 4. stavkom 2. bavorskih propisa o mreži Natura 2000 propisuje se da planovi upravljanja nisu obvezujući za vlasnike zemljišta i privatne nositelje dozvola za ispašu, dok se u integriranom planu upravljanja za estuarij rijeke Labe navodi da se njime ne nalažu izravne obveze za pojedince; (2.) na relevantnoj internetskoj stranici savezne zemlje Saske navodi se da odredbe planova upravljanja nisu obvezujuće za pojedince i da su planovi upravljanja obvezujući samo za tijela za zaštitu prirode, dok ih druga tijela samo trebaju proučiti ili uzeti u obzir; i (3.) priručnikom za planiranje upravljanja područjem u saveznoj zemlji Brandenburg propisuje se da su planovi upravljanja obvezujući za tijela za zaštitu prirode.

101. Ipak, ta država članica objašnjava da se ciljevi očuvanja specifični za određeno područje najprije utvrđuju u zakonima ili propisima na temelju kojih su PPO-i određeni te su stoga nedvojbeno obvezujući za treće strane. Zatim se mjere očuvanja i, prema potrebi, precizniji ciljevi očuvanja detaljnije utvrđuju u okviru planova upravljanja i razvojnih planova, koji su također neizravno obvezujući za treće strane.

102. Komisija ne osporava argumente Njemačke da se ciljevi očuvanja na razini područja utvrđuju u pravnim aktima koji su općenito obvezujući za treće strane. Međutim, Komisija smatra da detaljniji ciljevi očuvanja utvrđeni u planovima upravljanja nisu pravno obvezujući, a trebali bi biti.

103. Prema mišljenju Njemačke, moguće je da bi mjere održavanja ili obnavljanja, koje su utvrđene u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima kao potrebne za postizanje ciljeva očuvanja, trebale provesti treće strane. U tom slučaju planovi upravljanja i razvojni planovi sami po sebi ne sadržavaju potrebne mehanizme, nego zahtijevaju druge instrumente, kao što su, primjerice, sklapanje ugovora ili donošenje dodatnih regulatornih mjera. Tek će ti ugovori ili dodatni propisi trećim ugovornim stranama stvoriti obvezu provedbe tih mjera.

104. Međutim, kao što to tvrdi Njemačka, ciljevi očuvanja koji su detaljnije utvrđeni u planovima upravljanja i razvojnim planovima neizravno su obvezujući za treće strane jer, kao prvo, takve strane ne mogu provesti nijedan plan ili projekt ili drugu mjeru koja bi mogla ugroziti ciljeve očuvanja⁴⁵ i jer, kao drugo, vlasnici zemljišta na PPO-u moraju prihvatiti mjere održavanja i obnavljanja⁴⁶.

105. Prema mojem mišljenju, ciljevi očuvanja doista su na temelju same svoje prirode, time što su „ciljevi”, zamišljeni na način da ih se dalje provodi, što trebaju osigurati nadležna tijela. Sudska praksa Suda u kojoj se navodi da određivanje područjâ treba biti obvezujuće⁴⁷ ne može se shvatiti kao zahtjev da se takvim aktom o određivanju trećim stranama trebaju naložiti bilo kakve aktivne obveze. Međutim, kao što je to objasnila Njemačka, ciljevi očuvanja ograničavaju slobodu trećih strana da privatno djeluju protivno tim ciljevima te se njima od trećih strana zahtijeva da prihvate aktivne mjere koje se poduzimaju s ciljem ostvarivanja tih ciljeva. Nakon što se ciljevi očuvanja provedu s pomoću mjera, te mjere mogu stvoriti konkretne obveze za treće strane (primjerice, zabrana ulaska u određene dijelove šume) ako je to potrebno za postizanje općeg cilja koji odražava povoljno stanje očuvanosti.

106. Zaključno smatram da Komisija nije dokazala da je Njemačka povrijedila članak 4. stavak 4. Direktive o staništima time što nije utvrdila ciljeve očuvanja u aktima koji su obvezujući za treće strane.

107. Na temelju prethodno navedenog obrazloženja, ne može se prihvatiti drugi Komisijin prigovor prema kojem je Njemačka rašireno i ustrajno povrijedila članak 4. stavak 4. Direktive o staništima time što je utvrdila ciljeve očuvanja koji ne ispunjavaju pravne zahtjeve iz te odredbe⁴⁸.

⁴⁵ To se jamči člankom 34. Gesetza über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Zakon o zaštiti prirode i upravljanju krajobrazom) (Savezni zakon o zaštiti prirode) od 29. srpnja 2009. (BGBl. 2009. I, str. 2542.), u verziji primjenjivoj za potrebe ovog postupka (u daljnjem tekstu: BNatSchG), kojim se članak 6. stavak 3. Direktive o staništima prenosi u nacionalno pravo.

⁴⁶ To se jamči člankom 65. BNatSchG-a.

⁴⁷ Vidjeti u tom pogledu presude od 27. veljače 2003., Komisija/Belgija (C-415/01, EU:C:2003:118, t. 22.) i od 14. listopada 2010., Komisija/Austrija (C-535/07, EU:C:2010:602, t. 64. i 65.).

⁴⁸ Nije potrebno analizirati je li povreda raširena i ustrajna jer u ovom predmetu nisu utvrđeni pojedinačni slučajevi povrede. O pojmu raširene i ustrajne povrede vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-444/21, EU:C:2023:90, t. 103. do 107.).

V. Zaključak

108. S obzirom na prethodna razmatranja i ne dovodeći u pitanje ispitivanje drugih prigovora istaknutih u ovom predmetu, predlažem da Sud:

- proglasi da je Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, time što za 88 od 4606 predmetnih područja nije utvrdila nikakve ciljeve očuvanja;
- odbije preostali dio Komisijina drugog prigovora.