



# Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

21. rujna 2023.\*

## Sadržaj

I.	Pravni okvir . . . . .	3
	A. Pravo Unije . . . . .	3
	B. Njemačko pravo . . . . .	5
II.	Predsudski postupak . . . . .	7
III.	O tužbi . . . . .	8
	A. Prvi prigovor, koji se temelji na neodređivanju posebnih područja očuvanja . . . . .	8
	1. Argumentacija stranaka . . . . .	8
	2. Ocjena Suda . . . . .	9
	B. Drugi prigovor, koji se temelji na neodređivanju ciljeva očuvanja . . . . .	10
	1. Argumentacija stranaka . . . . .	10
	2. Ocjena Suda . . . . .	18
	a) Argument koji se odnosi na nedonošenje detaljnih ciljeva očuvanja za 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ . . . . .	18
	b) Argument koji se odnosi na opću i strukturnu praksu određivanja ciljeva očuvanja protivno zahtjevima iz članka 4. stavka 4. Direktive o staništima . . . . .	19
	C. Treći prigovor, koji se temelji na neutvrđivanju potrebnih mjera očuvanja . . . . .	22
	1. Argumentacija stranaka . . . . .	22
	2. Ocjena Suda . . . . .	23
	Troškovi . . . . .	24

\* Jezik postupka: njemački

„Povreda obveze države članice – Okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Članak 4. stavak 4. i članak 6. stavak 1. – Neodređivanje posebnih područja očuvanja – Neodređivanje ciljeva očuvanja – Nepostojanje ili nedostatnost mjera očuvanja – Upravna praksa”

U predmetu C-116/22,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 18. veljače 2022.,

**Europska komisija**, koju zastupaju C. Hermes i M. Noll-Ehlers, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

**Savezne Republike Njemačke**, koju zastupaju J. Möller i A. Hoesch, u svojstvu agenata,

tuženika

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, M. L. Arastey Sahún (izvjestiteljica), F. Biltgen, N. Wahl i J. Passer, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Čapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 20. travnja 2023.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da Savezna Republika Njemačka nije ispunila 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 (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), kako je 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), time što nije odredila kao posebna područja očuvanja 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu smještena u alpskoj, kontinentalnoj i atlantskoj biogeografskoj regiji, a koja su uvrštena na popise koji su utvrđeni Odlukom Komisije 2004/69/EZ od 22. prosinca 2003. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, popisa područja od značaja za Zajednicu za alpsku biogeografsku regiju (SL 2004., L 14, str. 21.), Odlukom Komisije 2004/798/EZ od 7. prosinca 2004. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, popisa područja od značaja za Zajednicu za

kontinentalnu biogeografsku regiju (SL 2004., L 382, str. 1.) i Odlukom Komisije 2004/813/EZ od 7. prosinca 2004. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, popisa područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju (SL 2004., L 387, str. 1.), a ažurirani Odlukom Komisije 2008/218/EZ od 25. siječnja 2008. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, prvog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za alpsku biogeografsku regiju (SL 2008., L 77, str. 106.), Odlukom Komisije 2008/25/EZ od 13. studenoga 2007. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, prvog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju (SL 2008., L 12, str. 383.), odnosno Odlukom Komisije 2008/23/EZ od 12. studenoga 2007. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, prvog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju (SL 2008., L 12, str. 1.), (u daljnjem tekstu: područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ);

- članka 4. stavka 4. Direktive o staništima, u dijelu u kojem u pogledu 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ nije utvrdila nikakvu vrstu ciljeva očuvanja i u dijelu u kojem, osim toga, za utvrđivanje ciljeva očuvanja slijedi opću i strukturnu praksu koja ne ispunjava pravne zahtjeve iz te odredbe, i
- članka 6. stavka 1. Direktive o staništima u dijelu u kojem u pogledu 737 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ nije utvrdila nikakvu vrstu mjera očuvanja i u dijelu u kojem, osim toga, za utvrđivanje mjera očuvanja, slijedi opću i strukturnu praksu koja ne ispunjava pravne zahtjeve predviđene tom odredbom.

## I. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

- 2 Treća, osma i deseta uvodna izjava Direktive o staništima glase:

„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;

[...]

budući da je u svakom od određenih područja potrebno provoditi nužne mjere, uzimajući u obzir ciljeve očuvanja kojima se teži;

[...]

budući da se mora izvršiti ocjena prihvatljivosti bilo kakvog plana ili programa koji bi mogao imati značajan utjecaj na ciljeve očuvanja područja koji je određen ili će se odrediti u budućnosti”.

- 3 U skladu s člankom 1. te direktive:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(l) *posebno područje očuvanja* znači područje od značaja za Zajednicu koje su države članice odredile zakonskim, administrativnim i/ili ugovornim aktom, gdje se potrebne mjere očuvanja primjenjuju radi održavanja ili povrata u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i/ili populacija vrsta za koje je to područje određeno;

[...]”

4 Člankom 3. stavcima 1. i 2. navedene direktive određeno je:

„1. Koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja osniva se pod nazivom Natura 2000. Ova mreža, sastavljena od područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi navedeni u Prilogu I. i staništa vrsta navedenih u Prilogu II., omogućuje održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.

Mreža Natura 2000 obuhvaća područja posebne zaštite koja su države članice klasificirale u skladu s Direktivom [Vijeća] 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (SL 1979., L 103, str. 1.).

2. Svaka država članica doprinosi stvaranju mreže Natura 2000 u razmjeru u kojem su na njezinom području zastupljeni prirodni stanišni tipovi i staništa vrsta navedenih u stavku 1. U tu svrhu svaka država članica u skladu s člankom 4. određuje područja kao posebna područja očuvanja, uzimajući u obzir ciljeve utvrđene u stavku 1.”

5 Člankom 4. te direktive određuje se:

„1. Na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 1) i relevantnih znanstvenih informacija svaka država članica predlaže popis područja, uz naznaku koji se prirodni stanišni tipovi iz Priloga I. i koje vrste iz Priloga II. prirodno nalaze na tom području. Za široko rasprostranjene životinjske vrste ta područja odgovaraju mjestima unutar prirodne rasprostranjenosti takvih vrsta u kojima postoje fizički ili biološki čimbenici bitni za njihov život i razmnožavanje. Za široko rasprostranjene vodene vrste takva područja se predlažu samo gdje postoji područje koje se može jasno odrediti i koje predstavlja fizičke i biološke čimbenike bitne za njihov život i razmnožavanje. Države članice prema potrebi predlažu prilagodbu popisa u svjetlu rezultata nadzora navedenog u članku 11.

Popis se proslijeđuje Komisiji u roku od tri godine od priopćenja ove Direktive, zajedno s informacijama o svakom području. Te informacije uključuju kartu područja, njegovo ime, smještaj, površinu i podatke koji su rezultat primjene kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 1) i to u obliku koji određuje Komisija, u skladu s postupkom utvrđenim u članku 21.

2. Na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 2) i u okviru svake od devet biogeografskih regija navedenih u članku 1. točki (c) podtočki iii. te cijelog područja navedenog u članku 2. stavku 1., Komisija u dogovoru sa svakom državom članicom sastavlja nacrt popisa područja od značaja za Zajednicu na temelju popisa država članica u kojima se navode područja na kojima se nalaze jedan ili više prioriternih prirodnih stanišnih tipova ili prioriternih vrsta.

Države članice čija područja na kojima se nalaze jedan ili više prioriternih prirodnih stanišnih tipova i prioriternih vrsta predstavljaju više od 5 % njihova nacionalnog teritorija mogu, u dogovoru s Komisijom, zatražiti slobodniju primjenu kriterija navedenih u Prilogu III. (Faza 2) pri odabiru svih područja od značaja za Zajednicu na njihovom području.

Popis područja odabranih kao područja od značaja za Zajednicu, u kojem su istaknuta ona područja na kojima se nalaz[i] jedan ili više prioriternih prirodnih stanišnih tipova ili prioriternih vrsta, Komisija usvaja u skladu s postupkom utvrđenim člankom 21.

3. Popis naveden u stavku 2. mora se sastaviti u roku od šest godina od priopćenja ove Direktive.

4. 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.

5. Čim se područje uvrsti na popis naveden u trećoj točki stavka 2. podložan je odredbama članka 6. stavaka 2., 3. i 4.”

6 U skladu s člankom 6. stavcima 1. do 3. Direktive o staništima:

„1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priređene za ta područj[a] 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.

2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

3. Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na ta područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.”

## **B. Njemačko pravo**

7 U skladu s člankom 22. Gesetza über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Savezni zakon o zaštiti prirode i očuvanju krajolika), od 29. srpnja 2009. (BGBl. 2009. I, str. 2542., u daljnjem tekstu: Savezni zakon o zaštiti prirode):

„(1) Dijelovi prirode i krajolika stavljaju se pod zaštitu izjavom. U izjavi se navode predmet zaštite, cilj zaštite, obveze i zabrane potrebne za postizanje tog cilja zaštite i, ako je potrebno, mjere održavanja, razvoja i obnavljanja, ili izjava sadržava potrebna odobrenja u tu svrhu. Područja očuvanja mogu se podijeliti na područja sa stupnjevanom zaštitom ovisno o cilju zaštite koji se želi postići; takva područja mogu uključivati i okoliš potreban za zaštitu.

(2) Osim ako je drukčije predviđeno u stavcima 2.a i 2.b, oblik i postupak zaštite, uzimanje u obzir formalnih i postupovnih nedostataka i mogućnost njihova ispravljanja te održavanje na snazi

postojećih izjava o zaštićenom dijelu prirode i krajolika uređeni su pravom savezne zemlje. Stavljanje pod zaštitu može se provesti i na međuregionalnoj razini.

[...]"

8 Člankom 33. tog zakona predviđa se:

„(1) Zabranjuju se sve promjene i uznemiravanja koji mogu dovesti do znatnog pogoršanja područja Natura 2000 u njegovim elementima koji su bitni za ciljeve očuvanja ili zaštite. Tijelo nadležno za zaštitu prirode i očuvanje krajolika može, pod uvjetima iz članka 34. stavaka 3. do 5., odobriti odstupanja od zabrane iz prve rečenice i od zabrana iz članka 32. stavka 3.

(1a) Na područjima Natura 2000 zabranjena je izgradnja postrojenja u sljedeće svrhe:

1. za frakturiranje škriljevca, gline ili lapora ili ležišta ugljena pod hidrauličkim tlakom radi istraživanja ili vađenja prirodnog plina,

2. za podzemno skladištenje voda iz ležišta, koje su obuhvaćene mjerama iz točke 1.

Članak 34. ne primjenjuje se u tu svrhu.

[...]"

9 U članku 34. navedenog zakona određuje se:

„(1) Prije svakog odobrenja ili provedbe projekta potrebno je provesti procjenu njegovih utjecaja na ciljeve očuvanja područja Natura 2000 ako taj projekt može, zasebno ili zajedno s drugim planovima i projektima, značajno utjecati na područje i ako izravno ne služi upravljanju područjem. [...]

(2) Ako iz procjene utjecajâ proizlazi da projekt može značajno negativno utjecati na to područje u njegovim elementima bitnima za ciljeve očuvanja ili cilj zaštite, projekt se ne može odobriti.

(3) Odstupajući od stavka 2., takav se projekt može odobriti ili provesti samo:

1. ako je to nužno zbog imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući društvene i gospodarske interese, i

2. ako ne postoji druga razumna alternativa koja bi omogućila postizanje rezultata koji se projektom želi postići na drugom mjestu bez negativnog utjecaja ili s manje negativnog utjecaja.

[...]"

10 Članak 65. stavak 1. istog zakona glasi kako slijedi:

„Vlasnici i drugi nositelji prava na korištenje zemljišta moraju trpjeti mjere zaštite prirode i očuvanja krajolika koje se temelje na odredbama ovog zakona, pravnim pravilima koja su donesena ili primjenjiva na temelju ovog zakona ili na temelju zakonodavstva saveznih zemalja u području zaštite prirode, pod uvjetom da se time uživanje zemljišta ne ugrožava na neprihvatljiv način. Time se ne dovode u pitanje stroža pravila na razini saveznih zemalja.”

## II. Predsudski postupak

- 11 Odlukama 2004/69, 2004/798 i 2004/813 Komisija je utvrdila popise područja od značaja za Zajednicu u alpskoj, kontinentalnoj i atlantskoj biogeografskoj regiji. Ti su popisi ažurirani odlukama 2008/218, 2008/25 i 2008/23.
- 12 Šestogodišnji rok za određivanje tih područja kao posebnih područja očuvanja, predviđen u članku 4. stavku 4. Direktive o staništima, istekao je 25. siječnja 2014.
- 13 Dopisima od 13. lipnja 2012. i 17. veljače 2014. Komisija je od Savezne Republike Njemačke zatražila informacije o napretku u određivanju posebnih područja očuvanja u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima i o donošenju potrebnih mjera očuvanja u skladu s njezinim člankom 6.
- 14 S obzirom na odgovor Savezne Republike Njemačke od 26. lipnja 2014., Komisija je smatrala da je ta država članica povrijedila obveze koje ima na temelju odredbi navedenih u prethodnoj točki te joj je 27. veljače 2015. uputila pismo opomene.
- 15 Komisija je 26. siječnja 2019. Saveznoj Republici Njemačkoj uputila dodatno pismo opomene.
- 16 Nakon što je ispitala odgovor koji je ta država članica dostavila dopisima od 26. travnja i 11. lipnja 2019., Komisija je 13. veljače 2020. donijela obrazloženo mišljenje, u skladu s člankom 258. prvim stavkom UFEU-a, kojim toj državi članici prigovara da je povrijedila, među ostalim, obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. Direktive o staništima:
  - u dijelu u kojem nije odredila 129 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ kao posebna područja očuvanja, i
  - u dijelu u kojem nije općenito i strukturno utvrdila ciljeve očuvanja i mjere očuvanja koji su dovoljno detaljni, specifični za područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ i koji su nužni.
- 17 Na zahtjev Savezne Republike Njemačke, Komisija je dopisom od 12. ožujka 2020. produljila rok za odgovor na obrazloženo mišljenje do 13. lipnja 2020.
- 18 Dopisom od 12. lipnja 2020. Savezna Republika Njemačka obavijestila je Komisiju o tome da su određena sva posebna područja očuvanja, osim onih koja se nalaze u saveznoj zemlji Donja Saska, da će se, u pogledu 88 preostalih područja koja se nalaze u toj saveznoj zemlji, postupak okončati prije kraja 2022. i da će se preostale mjere očuvanja u pogledu 737 područja donijeti do 2023. Što se tiče pravnih zahtjeva u pogledu ciljeva očuvanja i mjera očuvanja, ta je država članica potvrdila svoje neslaganje s Komisijinom ocjenom.
- 19 Smatrajući da Savezna Republika Njemačka stoga nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s obvezama koje ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima, Komisija je 18. veljače 2022. podnijela ovu tužbu.

### III. O tužbi

- 20 U prilog svojoj tužbi Komisija navodi tri prigovora, od kojih se prva dva temelje na povredi članka 4. stavka 4. Direktive o staništima, a treći na povredi članka 6. stavka 1. te direktive. Ona tvrdi, prvo, da 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ nisu određena kao posebna područja očuvanja, drugo, da ciljevi očuvanja nisu utvrđeni u pogledu navedenih 88 područja i da za utvrđivanje ciljeva očuvanja Savezna Republika Njemačka slijedi opću i strukturnu praksu koja ne ispunjava zahtjeve iz članka 4. stavka 4. Direktive o staništima i, treće, da, s jedne strane, dostatne mjere očuvanja nisu donesene za 737 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ i da, s druge strane, za utvrđivanje mjera očuvanja Savezna Republika Njemačka slijedi opću i strukturnu praksu koja ne ispunjava zahtjeve iz članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.
- 21 Savezna Republika Njemačka zahtijeva da se ova tužba odbije.

#### *A. Prvi prigovor, koji se temelji na neodređivanju posebnih područja očuvanja*

##### *1. Argumentacija stranaka*

- 22 U okviru svojeg prvog prigovora Komisija Saveznoj Republici Njemačkoj prigovara da je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima time što 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ nije odredila kao posebna područja očuvanja u saveznoj zemlji Donja Saska.
- 23 Ta institucija smatra da se sudska praksa Suda, osobito presude od 27. veljače 2003., Komisija/Belgija (C-415/01, EU:C:2003:118, t. 22. i 23.) i od 14. listopada 2010., Komisija/Austrija (C-535/07, EU:C:2010:602, t. 64.), koja se odnosi na posebna zaštićena područja predviđena Direktivom 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.), kako je 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 pticama), može primijeniti u ovom predmetu s obzirom na ciljeve očuvanja predviđene Direktivom o staništima i Direktivom o pticama. Na temelju te sudske prakse, posebna zaštićena područja trebaju biti određena s nepobitnom obvezujućom snagom, uz specifičnost, preciznost i jasnoću koje se zahtijevaju kako bi se ispunio zahtjev pravne sigurnosti.
- 24 U svojem odgovoru na tužbu Savezna Republika Njemačka tvrdi da je, između datuma na koji je Komisija poslala obrazloženo mišljenje i datuma 31. ožujka 2022., kao posebna područja očuvanja odredila preostala područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ. Samo pet navedenih područja još uvijek nije određeno kao posebna područja očuvanja te ih je potrebno ukloniti s popisa područja u okviru sljedećih ažuriranja tih popisa, u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o staništima.
- 25 Savezna Republika Njemačka dodatno navodi da, u svim njegovim verzijama koje su na snazi od 4. travnja 2002., članak 33. Saveznog zakona o zaštiti prirode predviđa zakonsku zaštitu svih područja od značaja za Zajednicu koja su prijavljena Komisiji i uvrštena na popis u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o staništima, prije nego što su konkretno određena kao posebna područja očuvanja. Ta država članica tvrdi da je, slijedom toga, u 88 područja za koja je Komisija



navela da nisu određena kao posebna područja očuvanja bilo zabranjeno, u skladu s navedenim člankom 33., provoditi bilo kakvu izmjenu i uznemiravanje koji mogu dovesti do značajnog pogoršanja tih područja i da je, u skladu s člankom 34. navedenog zakona, trebalo ispitati planove ili projekte u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima s obzirom na njihove utjecaje na okoliš.

## 2. Ocjena Suda

- 26 Najprije valja podsjetiti na to da članak 3. stavak 2. Direktive o staništima nalaže državama članicama da doprinose stvaranju mreže Natura 2000 u razmjeru u kojem su na njihovim područjima zastupljeni prirodni stanišni tipovi navedeni u Prilogu I. toj direktivi i staništa vrsta navedena u Prilogu II. navedenoj direktivi te da u tu svrhu, u skladu s člankom 4. te direktive i nakon provedbe njome ustanovljenog postupka, određuju područja kao posebna područja očuvanja.
- 27 Postupak određivanja područja kao posebnih područja očuvanja, kako je predviđen člankom 4. Direktive o staništima, odvija se u četiri faze. U skladu sa stavkom 1. tog članka, svaka država članica predlaže popis područja, uz naznaku koji se prirodni stanišni tipovi i koje vrste prirodno nalaze na tom području i taj popis prosljeđuje Komisiji (prva faza). U skladu sa stavkom 2. navedenog članka, Komisija u dogovoru sa svakom državom članicom sastavlja nacrt popisa područja od značaja za Zajednicu na osnovi popisa država članica (druga faza). Na osnovi tog nacrta popisa, Komisija sastavlja popis odabranih područja (treća faza). Na temelju stavka 4. tog članka, kad je područje od značaja za Zajednicu usvojeno, država članica o kojoj je riječ određuje ga 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 očuvanosti prirodnog stanišnog tipa ili vrste i koherentnosti mreže Natura 2000 (četvrta faza) (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska, (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 45. i navedena sudska praksa).
- 28 S jedne strane, Savezna Republika Njemačka ne osporava činjenicu da na datum kad je istekao rok za odgovor na obrazloženo mišljenje, odnosno 13. lipnja 2020., nijedno od 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu u kojima je riječ nije bilo službeno određeno kao posebno područje očuvanja. Međutim, ona tvrdi da je, između datuma na koji je Komisija poslala obrazloženo mišljenje i datuma 31. ožujka 2022., preostala područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ odredila kao posebna područja očuvanja, tako da samo pet navedenih područja još uvijek nije određeno kao posebna područja očuvanja.
- 29 S tim u vezi, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, postojanje povrede obveze treba procjenjivati s obzirom na stanje u predmetnoj državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju te da naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (presuda od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatani život sudaca), C-204/21, EU:C:2023:442, t. 82. i navedena sudska praksa).
- 30 S druge strane, Savezna Republika Njemačka poziva se na činjenicu da članci 33. i 34. Saveznog zakona o zaštiti prirode od 2002. predviđaju zakonsku zaštitu svih područja od značaja za Zajednicu o kojima je Komisija obaviještena i koja su uvrštena na popis u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o staništima, prije nego što su konkretno određena kao posebna područja očuvanja.

- 31 Međutim, time što je navela da se njemačkim propisom zaštita dodjeljuje svim područjima od značaja za Zajednicu o kojima je Komisija obaviještena i koja su uvrštena na popis u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o staništima, prije nego što su konkretno određena kao posebna područja očuvanja, Savezna Republika Njemačka priznaje da u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju ta područja još nije bila odredila kao posebna područja očuvanja.
- 32 Usto, valja podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, odredbe direktive moraju primjenjivati s nepobitnom obvezujućom snagom, uz specifičnost, preciznost i jasnoću koje se zahtijevaju kako bi se ispunio zahtjev pravne sigurnosti (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 48. i navedena sudska praksa).
- 33 U predmetnom slučaju valja utvrditi da nacionalni propis na koji se poziva Savezna Republika Njemačka ne može ispuniti posebnu obvezu službenog određivanja područja od značaja za Zajednicu kao posebnih područja očuvanja, predviđenu u članku 4. stavku 4. Direktive o staništima.
- 34 Naime, takvo određivanje neophodna je faza u okviru sustava zaštite staništâ i vrsta koja je predviđena tom direktivom.
- 35 Uz tu obvezu postoje i obveze utvrđivanja ciljeva očuvanja, u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima, i mjera očuvanja, u skladu s člankom 6. stavkom 1. te direktive (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 53. i navedena sudska praksa).
- 36 Obveza država članica da donesu mjere očuvanja potrebne za zaštitu posebnih područja očuvanja, koja je predviđena u članku 6. Direktive o staništima, razlikuje se od službene obveze tih država članica, predviđene u članku 4. stavku 4. te direktive, da odrede područja od značaja za Zajednicu kao posebna područja očuvanja (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C 444/21, EU:C:2023:524, t. 54.).
- 37 U tim okolnostima valja utvrditi da je, time što nije kao posebna područja očuvanja odredila 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu, Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima.
- 38 Stoga prvi prigovor treba prihvatiti.

## ***B. Drugi prigovor, koji se temelji na neodređivanju ciljeva očuvanja***

### *1. Argumentacija stranaka*

- 39 U okviru svojeg drugog prigovora Komisija prigovara Saveznoj Republici Njemačkoj, s jedne strane, da nije objavila detaljne ciljeve očuvanja u pogledu 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, čime je povrijedila članak 4. stavak 4. Direktive o staništima. S druge strane, ta institucija tvrdi da je općenito i strukturno praksa njemačkih tijela da određuju ciljeve očuvanja protivna zahtjevima predviđenima u toj odredbi u dijelu u kojem, prvo, ti ciljevi ne sadržavaju kvantitativne i mjerljive elemente, drugo, Savezna Republika Njemačka ne razlikuje cilj „obnavljanja” od cilja „održavanja” predmeta koje je potrebno zaštititi i, treće, ciljevi očuvanja koje je utvrdila ta država članica nisu pravno obvezujući za treće osobe.

- 40 Kao prvo, Komisija iz načina na koji je Sud protumačio članak 4. stavak 4. Direktive o staništima u presudi od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, EU:C:2020:1047, t. 46. do 52.) zaključuje da postoji obveza utvrđivanja detaljnih ciljeva očuvanja u pogledu svakog područja od značaja za Zajednicu u roku od najdulje šest godina.
- 41 Komisija tvrdi da, s obzirom na to da Savezna Republika Njemačka ne utvrđuje te ciljeve očuvanja prije određivanja područja kao posebnog područja očuvanja, ta država članica nije utvrdila navedene ciljeve za sva područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ koja nisu bila određena kao posebna područja očuvanja. Naime, ta je država članica potvrdila da su za područja savezne zemlje Donje Saske opći ciljevi očuvanja definirani u okviru zaštite područja njihovim određivanjem kao posebnih područja očuvanja te su zatim, ovisno o slučaju, konkretizirani u okviru planiranja upravljanja navedenim područjima.
- 42 Kao drugo, kad je riječ o općoj i strukturnoj povredi obveza koje se odnose na utvrđivanje ciljeva očuvanja, Komisija ističe, prvo, da ciljevi očuvanja koje je utvrdila Savezna Republika Njemačka ne sadržavaju kvantitativne i mjerljive elemente koji brojčano prikazuju poseban doprinos koji zaštićeno područje mora dati kako bi ono postiglo povoljno stanje očuvanosti na nacionalnoj razini za stanište ili vrstu o kojima je riječ. Isto vrijedi i za ciljeve očuvanja navedene u planovima upravljanja koje je Savezna Republika Njemačka navela tijekom prethodnog postupka.
- 43 U tom pogledu Komisija ističe, kao primjer, da je za brojna područja savezne zemlje Bavarske, na kojima je prisutan stanišni tip 6510 „Nizinske livade košarice (*Alopecurus Portnsis*, *Sanguisorba officinalis*)”, za područje DE 5630 – 371 koje obuhvaća stanišni tip „Rodachau mit Bischofsau westlich Bad Rodach” te za područje DE 8020 – 381, „Ablach, Baggerseen und Waltere Moor”, u kojem se nalazi vrsta 1032 „Obična lisanka (*Unio crassus*)”, nacionalni propis vrlo općenito odredio ciljeve očuvanja za staništa i vrste o kojima je riječ bez navođenja bilo kakvih kvantitativnih ili mjerljivih elemenata.
- 44 Međutim, Direktiva o staništima predviđa definiciju povoljnog stanja očuvanosti vrsta i stanišnih tipova na temelju značajka koje treba kvantitativno odrediti, kao što su „površina”, koju obuhvaća prirodno stanište, u skladu s člankom 1. točkom (e) prvom alinejom Direktive o staništima, ili „dinamika populacije” vrste, u skladu s člankom 1. točkom (i) prvom alinejom te direktive.
- 45 Stoga su se, u okviru odbora iz članka 20. Direktive o staništima, države članice dogovorile s Komisijom da će utvrditi referentne vrijednosti u kojima je naveden prag čijim se dostizanjem postiže povoljno stanje očuvanosti stanišnog tipa ili vrste na nacionalnoj razini.
- 46 Na temelju tih referentnih vrijednosti ciljevi očuvanja trebali bi zatim definirati kakav bi poseban doprinos određeno područje trebalo dati kako bi se postigla nacionalna referentna vrijednost.
- 47 Kao primjer, u svojem nacionalnom izvješću za 2012. sastavljenom na temelju članka 17. Direktive o staništima Savezna Republika Njemačka utvrdila je povoljno stanje očuvanosti biljne vrste „Kukuta (*Oenanthe conioides*)”, u pogledu veličine populacije na nacionalnoj razini, s referentnom vrijednošću od najmanje 5025 jedinke. Međutim, ta država članica nije predvidjela kvantificirane ciljeve očuvanja za svako od devet područja u kojima je ta vrsta prisutna. Posljedično, povoljno stanje očuvanosti navedene vrste nije osigurano, protivno članku 4. stavku 4. Direktive o staništima.

- 48 Taj zaključak potvrđuje činjenica da podaci za razdoblje od 2013. do 2018. koje je Savezna Republika Njemačka dostavila Komisiji, u skladu s člankom 17. Direktive o staništima, dokazuju da se oko 80 % stanišnih tipova i vrsta zaštićenih u Njemačkoj i dalje nalazi u nepovoljnom stanju očuvanosti, iako se velikim dijelom nalaze u zaštićenim područjima. Što se tiče zaštićenih vrsta, udio vrsta u nepovoljnom stanju očuvanosti čak je u stalnom porastu od 2001.
- 49 Usto, mjere očuvanja donesene u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima trebale bi biti u skladu s kvantificiranim i mjerljivim ciljevima.
- 50 Procjenu utjecaja projekta na okoliš, u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, također treba provesti s obzirom na kvantificirane ciljeve očuvanja. Naime, negativni učinci na te ciljeve mogli bi se sa sigurnošću isključiti samo ako su potonji dovoljno pobliže određeni kvantitativnim elementima.
- 51 Osim toga, ciljevi očuvanja koje je utvrdila Savezna Republika Njemačka, a koji samo predviđaju poboljšanje kvalitete stanja očuvanosti predmeta zaštite na području o kojem je riječ, ne omogućuju da se uzme u obzir činjenica da, kako bi se postigla nacionalna referentna vrijednost, to područje mora dati konkretne doprinose, to jest, primjerice, određeno kvantificirano povećanje površine.
- 52 U tom pogledu, osim primjera koji se odnosi na biljnu vrstu „Kokuta (*Oenanthe conioides*)”, Komisija spominje stanište 6510 „Nizinske livade košanice (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)”, koje se nalazi u nepovoljnom stanju očuvanosti. Njemačka referentna vrijednost za to stanište predviđa da je nužno osigurati više zaštićenih površina, odnosno njegovo povećanje od najmanje 10 %. Međutim, njemački okvir za procjenu ne navodi površinu kao kriterij procjene, nego upućuje samo na kvalitativne kriterije, što nije dovoljno za osiguranje navedenog povećanja zaštićene površine.
- 53 Kad je riječ o procjeni utjecaja projekta na okoliš, u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, Komisija navodi dva primjera, to jest onaj vrste „Gospina papučica (*Cypripedium calceolus*)” koja je prisutna na području DE 5232 – 301 „Edelmansberg” i onaj stanišnog tipa 6110 „Travnjaci na vapnenačkom kamenjaru ili bazofilni travnjaci” koji je prisutan na području DE 5231 – 301.
- 54 S tim u vezi, procjena utjecaja projekta na okoliš koja se temelji na eventualno nepovoljnom stanju očuvanosti dotične vrste ili staništa na području o kojem je riječ dovodi do zaključka da bi se taj projekt koji ne pogoršava to nepovoljno stanje mogao prihvatiti. Međutim, to bi bilo u suprotnosti s ciljem Direktive o staništima u slučaju kada je stanje očuvanosti općenito nepovoljno na nacionalnoj razini i ako bi područje o kojem je riječ trebalo dati poseban pozitivan doprinos postizanju povoljnog stanja na nacionalnoj razini, koji bi projekt o kojem je riječ doveo u pitanje. U tom bi slučaju samo kvantificirani cilj očuvanja mogao jamčiti utvrđivanje općenito povoljnog stanja očuvanosti na nacionalnoj razini.
- 55 Komisija smatra da taj zahtjev za kvantificirano i mjerljivo utvrđivanje ciljeva očuvanja nije neproporcionalan. Naime, države članice postupaju na taj način. Konkretnije, Flamanska regija (Belgija) utvrdila je referentnu vrijednost od dodatnih 2150 hektara za stanišni tip 1130 „Estuariji” kako bi on dostigao povoljno stanje očuvanosti. Što se tiče područja o kojima je riječ, te kvantificirane referentne vrijednosti pretočene su u kvantificirane ciljeve očuvanja.

- 56 Drugo, Komisija tvrdi da ciljevi očuvanja utvrđeni u Njemačkoj ne razlikuju cilj „obnavljanja” od cilja „očuvanja” predmeta koje je potrebno zaštititi i pojašnjava to nerazlikovanje navođenjem određenih područja, odnosno područje DE 7537 – 301 „Isarauen von Unterföhring bis Landshut”, područje DE 2751 – 302 „Große Hölle” i područje DE 2710 – 331 „Wolfmeer” za stanišni tip 91D0 „Cretne šume”.
- 57 Međutim, s obzirom na presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, EU:C:2020:1047, t. 57.), to je razlikovanje nužno kako bi se osigurala dostatna specifičnost ciljeva očuvanja.
- 58 U tom pogledu Komisija navodi da se mjere očuvanja kojima se nastoji očuvati stanje zaštićenog predmeta suštinski razlikuju od mjera kojima ga se nastoji obnoviti. Prve osiguravaju *status quo* u pogledu predmeta zaštite, dok druge zahtijevaju znatno veće napore za obnovu zaštićenog predmeta, to jest, primjerice, stvaranje novih površina stanišnog tipa o kojem je riječ. Stoga bi ciljevi očuvanja, na temelju kojih je potrebno izraditi mjere očuvanja, trebali jasno upućivati na to je li cilj koji se želi postići održavanje ili obnavljanje predmeta koji je potrebno zaštititi.
- 59 Razlika između cilja „obnavljanja” i cilja „održavanja” predmeta koji je potrebno zaštititi također je odlučujuća za procjenu utjecaja projekata na okoliš u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. Mogućnost da projekt ima značajan utjecaj na područje ovisi osobito o tome odnose li se ciljevi očuvanja područja na obnavljanje područja ili njegovo održavanje.
- 60 Usto, zahtjev za takvo razlikovanje nije neproporcionalan jer su određene države članice, osobito Kraljevina Belgija, provele takvu razliku u svojim nacionalnim propisima.
- 61 Treće, Komisija tvrdi da ciljevi očuvanja koji su specificirani samo u planovima upravljanja nisu obvezujući za treće osobe. Primjerice, članak 4. stavak 2. Bayerische Natura 2000-Verordnungs (Uredba Natura-2000 savezne zemlje Bavarske) od 12. srpnja 2006. (GVBl. str. 524.) predviđa da planovi upravljanja ne stvaraju obveze za vlasnike zemljišta i privatne imatelje dozvola za ispašu. Tako iz integriranog plana upravljanja za estuarij rijeke Labe (Njemačka) proizlazi da on nema obvezujući pravni učinak u odnosu na vlasnike zemljišta i da se njime ne nalažu nikakve izravne obveze za pojedince. Isto tako, tijela saveznih zemalja Saske i Brandenburga potvrdila su da planovi upravljanja doneseni na njihovim područjima nisu obvezujući za pojedince.
- 62 Međutim, Komisija podsjeća na opći zahtjev za provedbu odredaba direktive s nepobitnom obvezujućom snagom, uz specifičnost, preciznost i jasnoću koje se zahtijevaju kako bi se ispunio zahtjev pravne sigurnosti (presuda od 27. veljače 2003., Komisija/Belgija, C-415/01, EU:C:2003:118, t. 21.).
- 63 Budući da države članice u tom pogledu raspolažu širokom marginom prosudbe, ništa se ne protivi tomu da se ti ciljevi najprije općenito utvrde u nacionalnom aktu kojim se određuje posebno područje očuvanja, a da se zatim konkretiziraju u okviru plana upravljanja. Međutim, kako bi se ispunio zahtjev pravne sigurnosti, pravni instrumenti kojima se određuju ciljevi očuvanja u svakoj od tih faza trebali bi biti obvezujući za treće osobe.
- 64 Obvezujuća snaga pravnih instrumenata kojima se utvrđuju ciljevi očuvanja također je nužna kako bi se osigurala učinkovita provedba procjene utjecaja projekta na okoliš, u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima. Ako takvi instrumenti ne bi bili obvezujući, nacionalna tijela ne bi mogla opravdati odbijanje zahtjeva za odobrenje projekta zbog opasnosti od ugrožavanja ciljeva očuvanja.

- 65 U svojem odgovoru na tužbu Savezna Republika Njemačka odgovara, kao prvo, da je ona, između datuma na koji je Komisija poslala obrazloženo mišljenje i datuma 31. ožujka 2022., odredila područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ kao posebna područja očuvanja te da je utvrdila posebne ciljeve očuvanja za ta područja, osim nekoliko područja u pogledu kojih je predviđeno uklanjanje s popisâ područja. U tim okolnostima, prenošenje Direktive o staništima sada je u tom pogledu dovršeno.
- 66 Kao drugo, koraci koje je Savezna Republika Njemačka poduzela u okviru prenošenja te direktive na nacionalnoj razini ne predstavljaju opću i strukturnu povredu.
- 67 U tom pogledu, prvo, članak 4. stavak 4. Direktive o staništima, na koji se poziva Komisija, ne sadržava upućivanje na ciljeve očuvanja. Na potonje se odnose samo uvodne izjave 8. i 10. navedene direktive. Navedeni članak samo nalaže državama članicama da utvrde prioritete s obzirom na, s jedne strane, značaj područja za održavanje ili obnavljanje povoljnog stanja očuvanosti prirodnog stanišnog tipa ili vrste o kojima je riječ kao i koherentnost mreže Natura 2000 i, s druge strane, prijetnje od pogoršanja ili uništenja kojima su ta područja izložena.
- 68 Budući da su adresati Direktive o staništima sve države članice, potrebno ju je tumačiti što je blaže moguće ako je takvo tumačenje dostatno za osiguranje njezinih ciljeva (vidjeti u tom smislu presudu od 12. studenoga 1969., Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, t. 3. i 4.).
- 69 Što se tiče ciljeva očuvanja, iz sudske prakse Suda proizlazi da pravni status zaštite koju moraju uživati posebna zaštićena područja iz Direktive 79/409 ne podrazumijeva da ti ciljevi moraju biti specificirani u pogledu svake zasebno razmatrane vrste (presuda od 14. listopada 2010., Komisija/Austrija, C-535/07, EU:C:2010:602, t. 65. i navedena sudska praksa).
- 70 Savezna Republika Njemačka ne osporava da se, u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima, mora uspostaviti veza između, s jedne strane, ciljeva očuvanja i, s druge strane, vrsta i stanišnih tipova prisutnih na posebnom području očuvanja od interesa. Njemački propis uspostavlja takvu vezu.
- 71 Suprotno tomu, iako je Sud u svojoj presudi od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, EU:C:2020:1047, t. 55.), s obzirom na zahtjev pravne sigurnosti, presudio da ciljevi očuvanja moraju biti u dovoljnoj mjeri specificirani, iz toga ipak ne proizlazi da se moraju moći kvantificirati i biti mjerljivi.
- 72 Iako je bilo moguće provesti kvantitativno i mjerljivo određivanje ciljeva očuvanja za određene vrste i određene stanišne tipove, takvo određivanje ipak nije prikladno kao opći zahtjev.
- 73 Najprije, isključivo kvantitativan pristup, koji se temelji na površini stanišnih tipova, ne može odražavati stanje površina o kojima je riječ i stoga se mora primijeniti zajedno s kvalitativnim kriterijima.
- 74 Nadalje, kvantitativan pristup nije osobito prilagođen složenim stanišnim tipovima ili dinamičnim područjima očuvanja kada određeni elementi složenih staništa ili različitih stanišnih tipova na određenom području očuvanja stalno mijenjaju prirodu i djeluju jedni na druge.
- 75 Naposljetku, kvantitativni ciljevi očuvanja koji se odnose na pojedinačna posebna područja očuvanja nisu u skladu sa zahtjevom koherentnosti Nature 2000 i ne uzimaju u obzir postojanje ekoloških veza unutar te mreže.

- 76 To proizlazi upravo iz nacionalnih referentnih vrijednosti utvrđenih za biljnu vrstu „Kukuta (*Oenanthe conioides*)”, koja je endemska vrsta estuarija Labe koji ima vrlo dinamično složeno stanište. Područja rasta te vrste mogu se stalno prilagođavati, a populacija te vrste ima znatne fluktuacije u svojem prirodnom razvoju, a da pritom nije ugroženo njezino stanje očuvanosti. Usto, areal te vrste rasprostranjen je na većem broju posebnih područja očuvanja koja su međusobno povezana i čije populacije djeluju jedna na drugu. Stoga kvantitativan doprinos svakog posebnog područja očuvanja očuvanju te vrste kao cjeline također u velikoj mjeri varira, a da se pritom ne mijenja opće stanje očuvanosti.
- 77 Stoga se kvantificirane referentne vrijednosti za vrstu „Kukuta (*Oenanthe conioides*)” mogu utvrditi samo za cijelu biogeografsku regiju, a ne za posebna područja očuvanja.
- 78 Kad je riječ o izvješćima iz članka 17. Direktive o staništima kao i odboru koji je predviđen njezinim člankom 20., Savezna Republika Njemačka tvrdi da određivanje referentnih vrijednosti od strane država članica u svrhu utvrđivanja povoljnog stanja očuvanosti nema obvezujući učinak u odnosu na te države.
- 79 Naime, ta direktiva ne predviđa obvezu određivanja takvih referentnih vrijednosti.
- 80 Usto, izvješće koje je država članica izradila u skladu s člankom 17. Direktive o staništima ne odnosi se konkretno na stanje različitih posebnih područja očuvanja, nego na stanje čitavog područje države članice o kojoj je riječ.
- 81 Savezna Republika Njemačka dodaje da se povoljno stanje očuvanosti koje je potrebno postići u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima ne odnosi na različita posebna područja očuvanja koja se nalaze na području država članica, nego na čitavo europsko područje na kojem se primjenjuje pravo Unije.
- 82 Kad je riječ o članku 6. stavku 1. Direktive o staništima, ta se odredba, za razliku od njezina članka 2. stavka 1. i članka 4., ne temelji na općem cilju održavanja ili obnavljanja očuvanosti vrsta ili stanišnih tipova o kojima je riječ, nego konkretno na ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. navedenoj direktivi i vrsta iz njezina Priloga II. Ti bi se zahtjevi ponajprije trebali određivati kvalitativno, a, samo u pojedinačnim slučajevima, i kvantitativno.
- 83 Komisijin argument, u skladu s kojim procjena utjecaja projekta na okoliš u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, koja se odnosi samo na opće ciljeve očuvanja, odnosno na informacije sadržane u standardnom obrascu podataka, nije u skladu s ciljem Direktive o staništima, u suprotnosti je sa sudskom praksom Suda koja proizlazi iz presuda od 29. siječnja 2004., Komisija/Austrija (C-209/02, EU:C:2004:61, t. 24.) i od 10. studenoga 2016., Komisija/Grčka (C-504/14, EU:C:2016:847, t. 9. i 10.).
- 84 Isto tako, u presudi od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 116.), Sud je kriterije navedene procjene odredio apstraktno, a ne s obzirom na pojedinačne kvantificirane ciljeve.
- 85 Drugo, to jesu li ciljevi očuvanja postignuti održavanjem ili obnavljanjem očuvanosti prirodnog stanišnog tipa ili vrste ovisi o stvarnom stanju pojedinog posebnog područja očuvanja, koje je podvrgnuto prirodnim fluktuacijama kao i vanjskim ljudskim utjecajima te konkretno ovisi o prethodnim mjerama održavanja ili obnavljanja.

- 86 Ako bi se, kao što to ističe Komisija, sami ciljevi očuvanja trebali razlikovati ovisno o tome trebaju li se postići održavanjem ili obnavljanjem predmeta koje je potrebno zaštititi, prilikom svake stvarne izmjene stupnja očuvanja vrsta i prirodnih staništa prisutnih u posebnom području očuvanja trebalo bi izmijeniti odgovarajući cilj očuvanja, i to za svaku vrstu i za svaki stanišni tip.
- 87 Konkretnije, u dinamičnim staništima poput estuarija Labe, u kojima je prisutna biljna vrsta „Kukuta (*Oenanthe conioides*)”, postojala bi opasnost da bi ciljevi očuvanja morali biti opetovano prilagođavani razvoju ekoloških uvjeta.
- 88 Stoga njemačka praksa prenošenja Direktive o staništima, koja se sastoji u propisivanju ciljnog stanja i koja obvezuje tijela na postizanje tog stanja u svakom pojedinom slučaju mjerama održavanja ili obnavljanja, u potpunosti zadovoljava korisni učinak te direktive, osobito cilj predviđen njezinim člankom 2. stavkom 2., koji se sastoji u osiguranju održavanja ili očuvanja ili povrata u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa za Zajednicu.
- 89 Mogućnost da projekt ima značajan utjecaj na područje, u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, ne ovisi o prethodnom formalnom odabiru u prošlosti kojim se ciljevima očuvanja područja pridala svrha obnavljanja ili održavanja, nego o konkretnim uvjetima koji prevladavaju na tom području u trenutku u kojem se postavlja pitanje procjene utjecaja tog projekta na okoliš.
- 90 Treće, u odgovoru na Komisijin argument u skladu s kojim ciljeve očuvanja treba uključiti u pravne akte koji su obvezujući za treće osobe, Savezna Republika Njemačka tvrdi da su ti ciljevi zbog svoje prirode upućeni nadležnim nacionalnim tijelima.
- 91 U svakom slučaju, u Njemačkoj su ciljevi očuvanja u užem smislu sadržani u uredbama o područjima očuvanja i stoga u materijalnim zakonima koji su pravno obvezujući *erga omnes*. Usto, ti su ciljevi također pobliže određeni u planovima upravljanja i razvojnim planovima te su naloženi na dovoljno obvezujući način prema trećim osobama. Naime, u skladu s člankom 34. Saveznog zakona o zaštiti prirode, kojim se u njemačko pravo prenosi članak 6. stavak 3. Direktive o staništima, treće osobe ne mogu provesti nikakav plan ili projekt niti poduzeti mjeru koja bi mogla ugroziti ciljeve očuvanja, a treći vlasnici površina smještenih na posebnom području očuvanja moraju trpjeti mjere održavanja ili obnavljanja u smislu članka 6. stavaka 1. i 2. Direktive o staništima kada javna tijela provode te mjere.
- 92 Budući da posebno područje očuvanja zahtijeva ne samo mjere zabrane radi ostvarivanja cilja očuvanja koji se želi postići prilikom njegovog određivanja, nego i učinkovite mjere održavanja ili obnavljanja stanja očuvanosti zaštićenog elementa, uredba o područjima očuvanja sadržavaju, u skladu s člankom 22. stavkom 1. drugom rečenicom Saveznog zakona o zaštiti prirode, odgovarajuću ovlast nadležnih tijela da odobre provedbu tih mjera, a članak 65. tog zakona obvezuje privatne treće osobe da trpe takve mjere.
- 93 Slijedom toga, čak i ako plan upravljanja ili razvojni plan sam po sebi nije obvezujući za treće osobe, ciljevi očuvanja koji su detaljnije navedeni u njemu zbog te su pravne situacije neizravno obvezujući i za treće osobe te se na njih može pozvati u odnosu na te osobe.
- 94 U svojoj replici Komisija tvrdi da je Savezna Republika Njemačka u velikoj mjeri neopravdano ograničila svoje mjere očuvanja na održavanje *statusa quo* i da nije u potpunosti iskoristila potencijal područja očuvanja za utvrđivanje povoljnog stanja očuvanosti. Naime, 67 od 82 stanišna tipa iz Priloga I. Direktivi o staništima, koji se nalaze u Njemačkoj u kontinentalnoj



biogeografskoj regiji, nalaze se u stanju očuvanosti „nepovoljno-nedostatno” ili „nepovoljno-loše”. Jedan od razloga tog razvoja koji je protivan cilju te direktive jest činjenica da Savezna Republika Njemačka sustavno propušta odrediti kvantificirane ciljeve očuvanja. Naime, s obzirom na to da su potrebna povećanja površine ili povećanja populacije, samo ciljevi očuvanja kojima se jasno kvantificiraju doprinosi nekog područja u tom pogledu vjerodostojno doprinose tomu da mjere poduzete u svakom području pouzdano doprinose utvrđivanju povoljnog stanja očuvanosti.

- 95 Komisija ističe da uopće ne tvrdi da su značajke koje treba kvantificirati, kao što su površina ili struktura populacije, jedini kriteriji na temelju kojih se mogu utvrditi ciljevi očuvanja. Naime, kvalitativne ciljeve, kao što su određeni parametri koji se odnose na vrijednost novih površina koje je potrebno stvoriti, treba dodatno uzeti u obzir. Kad je riječ o usklađenosti zaštitne mreže, upravo kvantificirani ciljevi očuvanja pouzdano jamče doprinos svakog područja cijeloj mreži.
- 96 Kad je riječ o državama članicama koje su predvidjele kvantificirane ciljeve očuvanja, Komisija navodi primjer prakse u Bugarskoj, Litvi i Rumunjskoj.
- 97 Komisija ističe da toliko nejasni ciljevi očuvanja kao što su oni utvrđeni u Njemačkoj, kojima se ne određuje čak ni to odnose li se oni na obnavljanje ili održavanje povoljnog stanja očuvanosti zaštićenog elementa, ne jamče koristan učinak Direktive o staništima. U svakom slučaju, nužno je zahtijevati barem da ciljevi očuvanja određuju svrhu koju se nastoji postići, odnosno obnavljanje ili održavanje stanja očuvanosti predmeta koje je potrebno zaštititi, i navode precizne parametre u tom pogledu.
- 98 Što se tiče obveze trećih osoba da trpe mjere upravljanja, u skladu s člankom 65. Saveznog zakona o zaštiti prirode, ona se, prema Komisijinu mišljenju, odnosi samo na izvršenje mjera očuvanja predviđenih zakonskim odredbama. Međutim, kao što to priznaje Savezna Republika Njemačka, planovi upravljanja baš nisu zakonske odredbe u smislu navedenog članka. Usto, izvršenje tih mjera uvjetovano je, u skladu s navedenim zakonom, time da korištenje zemljišta nije ugroženo na neprihvatljiv način. To ograničenje ne osigurava provedbu ciljeva očuvanja utvrđenih u planovima upravljanja.
- 99 Kad je riječ o zaštiti prirode ugovorima, sklapanje ugovorâ ne može se nametnuti trećim osobama, tako da ostvarenje ciljeva očuvanja ovisi samo o volji vlasnikâ zemljišta da sklope takve ugovore.
- 100 U svojem odgovoru na repliku Savezna Republika Njemačka odgovara da je potrebno provesti dugoročne postupke kako bi se postiglo povoljno stanje očuvanosti prirodnog staništa ili vrste i kako bi se primijenile mjere očuvanja potrebne u tu svrhu, tako da može proteći određeno vrijeme prije utvrđivanja jasno vidljivih poboljšanja. Iako se, kao što to ističe Komisija, stanje područja od značaja za Zajednicu i posebnih područja očuvanja u Njemačkoj pogoršalo, iz toga se ne može izvesti nikakav zaključak u pogledu pravnih zahtjeva koji se odnose na ciljeve očuvanja.
- 101 Usto, navodno znatno povećanje udjela vrsta u nepovoljnom stanju očuvanosti u Njemačkoj posljedica je promjene broja predmeta koje je potrebno zaštititi, procijenjenih u okviru izvješća koje je izradila ta država članica.
- 102 Savezna Republika Njemačka tvrdi da ciljevi očuvanja predviđeni planovima upravljanja i ugovornim instrumentima zaštite prirode služe pobližem određivanju i pojašnjenju već obvezujućih ciljeva očuvanja sadržanih u uredbama koje se odnose na zaštićena područja. Ti su ciljevi obvezujući na administrativnoj razini i njima se pobliže određuju kriteriji predviđeni radi

ciljeva očuvanja u uredbama o zaštićenim područjima, koji se primjenjuju u okviru procjena utjecaja projekata koje podnose treće osobe na okoliš. Osim toga, u okviru zaštite prirode ugovorima, navedeni ciljevi također su obvezujući za ugovorne strane.

- 103 Što se tiče članka 65. Saveznog zakona o zaštiti prirode, suprotno onomu što tvrdi Komisija, taj se članak ne odnosi samo na primjenu mjera definiranih u pravnim pravilima, nego se odnosi na primjenu mjera „koje se temelje na odredbama [tog] zakona, pravnim odredbama koje su donesene ili primjenjive na temelju [navedenog] zakona ili na temelju zakonodavstva saveznih zemalja u području zaštite prirode”. Navedeni članak predviđa široku obvezu poštovanja mjera koje proizlaze iz zakonskih odredbi, a da pritom nije potrebno da su same te mjere izravno predviđene zakonskim odredbama.
- 104 Nacionalne uredbе o zaštićenim područjima ne predviđaju samo mjere zabrane radi ostvarivanja cilja zaštite koji se nastoji postići određivanjem tih područja kao zaštićenih područja, nego također ovlašćuju nadležna tijela da poduzmu potrebne učinkovite mjere očuvanja ili obnavljanja. Kad je riječ o uredbama o zaštićenim područjima, riječ je o „zakonodavstvu saveznih zemalja u području zaštite prirode”, u smislu članka 65. stavka 1. prve rečenice Saveznog zakona o zaštiti prirode ili, kad je riječ o uredbama o zaštićenim područjima koje se odnose isključivo na njemačko gospodarsko područje, o pravnim pravilima donesenima na temelju navedenog zakona. Stoga su ciljevi očuvanja i mjere očuvanja koje su poduzela nadležna tijela nedvojbeno obvezujući.

## 2. Ocjena Suda

*a) Argument koji se odnosi na nedonošenje detaljnih ciljeva očuvanja za 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ*

- 105 Iako tekst članka 4. stavka 4. Direktive o staništima izričito ne spominje obvezu utvrđivanja ciljeva očuvanja, ta odredba ipak zahtijeva da nadležna tijela dotične države članice prilikom određivanja posebnog područja očuvanja utvrde prioritete u svjetlu značaja tih područja za održavanje stanišnog tipa ili njegov povrat u povoljno stanje očuvanosti. Međutim, ustanovljavanje tih prioriteta podrazumijeva da su ti ciljevi očuvanja već bili utvrđeni (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 64. i navedena sudska praksa).
- 106 Vodeći računa i o kontekstu i o svrsi članka 4. stavka 4. Direktive o staništima, Sud je tako utvrdio da iako iz te odredbe proizlazi da treba, što je prije moguće, odrediti posebna područja očuvanja i utvrditi prioritete u vezi s očuvanjem, a u svakom slučaju najkasnije u roku od šest godina od trenutka kad se područje od značaja za Zajednicu prihvati u okviru postupka iz stavka 2. tog članka, taj rok primjenjuje se i na utvrđivanje ciljeva očuvanja, s obzirom na to da su oni potrebni kako bi se utvrdili ti prioritete te ih se stoga mora utvrditi prije utvrđivanja potonjih pri čemu utvrđivanje ciljeva očuvanja ne može više prekoračiti taj rok, s obzirom na to da su oni potrebni kako bi se utvrdili ti prioritete te ih se stoga mora utvrditi prije utvrđivanja potonjih (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 65. i navedena sudska praksa).
- 107 Valja dodati da, kako bi se smatrali „ciljevima očuvanja” u smislu Direktive o staništima, utvrđeni ciljevi moraju biti specifični i precizni (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 66. i navedena sudska praksa).

- 108 U predmetnom slučaju Savezna Republika Njemačka priznaje da nakon isteka roka za odgovor na obrazloženo mišljenje, odnosno 13. lipnja 2020., u nacionalnom pravu nije odredila detaljne ciljeve očuvanja koji se odnose na 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, na koja se odnosi drugi Komisijin prigovor.
- 109 U tim okolnostima valja utvrditi da je, time što za svih tih 88 područja nije definirala detaljne ciljeve očuvanja, Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima.

*b) Argument koji se odnosi na opću i strukturnu praksu određivanja ciljeva očuvanja protivno zahtjevima iz članka 4. stavka 4. Direktive o staništima*

- 110 Što se tiče Komisijina argumenta u skladu s kojim je Savezna Republika Njemačka usvojila opću i strukturnu praksu koja se sastoji od određivanja ciljeva očuvanja protivno zahtjevima iz članka 4. stavka 4. Direktive o staništima, valja podsjetiti na to da se dovodeći u pitanje Komisijinu obvezu da u svakom slučaju zadovolji teret dokazivanja koji je na njoj, načelno ništa ne protivi tomu da ona istodobno utvrdi da povrede odredaba Direktive o staništima zbog postupanja tijela države članice u pogledu posebno utvrđenih i konkretnih situacija i povreda navedenih odredaba zbog toga što su ta tijela usvojila opću praksu koja im je suprotna, a koju po potrebi ilustriraju navedene posebne situacije (presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska C-494/01, EU:C:2005:250, t. 27. i od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 165.).
- 111 Ako je Komisija pružila dovoljno dokaza koji pokazuju da su tijela države članice razvila ponavljajuću i ustrajnu praksu koja je u suprotnosti s odredbama direktive, na toj je državi članici da utemeljeno i detaljno ospori tako podnesene podatke i posljedice koje iz njih proizlaze (presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska, C-494/01, EU:C:2005:250, t. 47. i od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 166.).
- 112 Istodobno, uzimajući u obzir njezinu obvezu da dokaže navodnu povredu, Komisija se ne može, pod izgovorom prigovaranja dotičnoj državi članici da je počinila raširenu i ustrajnu povredu obveza koje potonja ima na temelju prava Unije, osloboditi poštovanja te obveze pružanja dokaza o povredi koja se stavlja na teret na temelju konkretnih elemenata koji karakteriziraju povredu posebnih odredbi na koju se ona poziva i osloniti se samo na pretpostavke ili shematske uzročnosti (presude od 5. rujna 2019, Komisija/Italija (Bakterija *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, t. 80. i od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 167.).
- 113 U predmetnom slučaju Komisija tvrdi, kao prvo, da je Savezna Republika Njemačka usvojila opću praksu koja se sastoji u određivanju ciljeva očuvanja, a da nije pobliže odredila kvantitativne i mjerljive elemente na temelju kojih se može utvrditi poseban doprinos koji zaštićeno područje mora dati kako bi se na nacionalnoj razini postiglo povoljno stanje očuvanosti za stanište ili vrstu o kojima je riječ.
- 114 U tom pogledu valja utvrditi da je točno da, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 107. ove presude, ciljevi očuvanja ne smiju biti općenito navedeni, nego moraju biti specifični i precizni.

- 115 Slijedom toga, ciljeve očuvanja treba utvrditi s obzirom na informacije koje se temelje na znanstvenoj ocjeni stanja vrsta i njihovih staništa na području o kojem je riječ. Naime, budući da se, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive o staništima, tijekom postupka određivanja područja kao posebnih područja očuvanja područja koja predlažu države članice moraju predložiti na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. toj direktivi i relevantnih znanstvenih informacija, takvim se informacijama također može zajamčiti specifičnost i preciznost ciljeva očuvanja.
- 116 Istodobno, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 53. svojeg mišljenja, iako ciljevi očuvanja koje je utvrdila država članica moraju omogućiti provjeru toga jesu li mjere očuvanja koje se na njima temelje prikladne za postizanje željenog stanja očuvanosti područja o kojem je riječ, ipak nužnost kvantitativnog i mjerljivog navođenja tih ciljeva treba ispitati u svakom konkretnom slučaju i ne može se priznati kao opća obveza država članica.
- 117 Naime, kao što je to u biti istaknula Savezna Republika Njemačka u svojem odgovoru na tužbu, kvantitativan i mjerljiv pristup određivanju ciljeva očuvanja može se pokazati loše prilagođenim određenim složenim staništima i određenim dinamičkim područjima očuvanja čiji se elementi znatno razlikuju ovisno o vanjskim okolišnim čimbenicima ili postoji znatno međudjelovanje između njih i drugih staništa i područja očuvanja.
- 118 Stoga, načelno je Komisijina zadaća da podnese dokaz da je država članica o kojoj je riječ u svakom konkretnom slučaju dužna ciljeve očuvanja oblikovati kvantitativno i mjerljivo kako bi se osiguralo željeno stanje očuvanosti područja o kojem je riječ.
- 119 Točno je da je u ovom slučaju Komisija iznijela konkretne primjere područja u pogledu kojih ciljevi očuvanja staništa i vrsta o kojima je riječ nisu kvantitativno i mjerljivo oblikovani.
- 120 Međutim, s jedne strane, Komisija je navela te primjere kako bi prikazala opću i strukturnu praksu Savezne Republike Njemačke, koja je, prema mišljenju te institucije, protivna članku 4. stavku 4. Direktive o staništima.
- 121 Stoga Komisija u svojem tužbenom zahtjevu nije od Suda zatražila da utvrdi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju navedene odredbe zbog neodređivanja ciljeva očuvanja na kvantitativan i mjerljiv način u pogledu staništa i vrsta prisutnih na područjima koja je ta institucija navela kao primjer u tužbi.
- 122 S druge strane, ova se tužba odnosi na 4606 područja od značaja za Zajednicu u alpskoj, kontinentalnoj i atlantskoj biogeografskoj regiji.
- 123 U navedenim se regijama nalazi velik broj područja na koja se odnosi Komisijin prigovor i, kao što je proizlazi iz spisa kojim raspolaže Sud, riječ je o regijama sa značajnom raznolikošću vrsta i staništa.
- 124 U tim okolnostima, uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točki 112. ove presude, Komisijina je zadaća bila dokazati da su primjeri vrsta i staništa koje je ta institucija navela u prilog prigovoru u okviru kojeg se navodila opća i strukturna povreda obveza koje proizlaze iz Direktive o staništima reprezentativni za sva područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ (vidjeti analogijom presudu od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 170.).

- 125 Međutim, sve i da je Komisija stvarno dokazala da ciljevi očuvanja područja na koja se ona ilustrativno poziva moraju biti formulirani kvantitativno i mjerljivo kako bi se osiguralo željeno stanje očuvanosti tih područja, dovoljno je utvrditi da ni u tužbi ni u replici ta institucija nije u dovoljnoj mjeri dokazala, dovoljno preciznim, jasnim i detaljnim argumentima i podacima, da su primjeri navedenih područja koje je istaknula reprezentativni za sva područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ u pogledu neopravdanog nepostojanja kvantitativnih mjera.
- 126 U tim okolnostima valja zaključiti da treba odbiti Komisijin argument koji se temelji na tome da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima time što je usvojila opću praksu utvrđivanja ciljeva očuvanja bez navođenja kvantitativnih i mjerljivih elemenata.
- 127 Kao drugo, Komisija tvrdi da je praksa Savezne Republike Njemačke koja se sastoji u utvrđivanju ciljeva očuvanja bez razlikovanja između, s jedne strane, obnavljanja predmeta koje je potrebno zaštititi i, s druge strane, održavanja tih predmeta, protivna članku 4. stavku 4. Direktive o staništima.
- 128 U tom pogledu, kao što je to navedeno u točki 106. ove presude, članak 4. stavak 4. Direktive o staništima od nadležnih tijela države članice o kojoj je riječ zahtijeva da prilikom određivanja posebnog područja očuvanja utvrde ciljeve očuvanja i prioritete s obzirom na važnost tih područja za održavanje ili obnavljanje povoljnog stanja očuvanosti stanišnog tipa.
- 129 Iako, kao što je to navedeno u točki 107. ove presude, ciljevi očuvanja moraju biti specifični i precizni, ipak se na temelju ničega u Direktivi o staništima ne može zaključiti da su države članice u svakom slučaju dužne razlikovati, s jedne strane, obnavljanje predmeta koje je potrebno zaštititi i, s druge strane, održavanje tih predmeta već u fazi oblikovanja tih ciljeva.
- 130 Naime, kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 94. i 95. svojeg mišljenja, to se razlikovanje može pokazati relevantnim u fazi utvrđivanja konkretnih mjera očuvanja ali nije potrebna u okviru određivanja ciljeva očuvanja.
- 131 S obzirom na prethodna razmatranja, valja odbiti Komisijin argument koji se temelji na tome da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima time što je usvojila opću praksu koja se sastoji u određivanju ciljeva očuvanja a da pritom nije razlikovala, s jedne strane, obnavljanje predmeta koje je potrebno zaštititi i, s druge strane, održavanje tih predmeta.
- 132 Kao treće, Komisija prigovara Saveznoj Republici Njemačkoj da je utvrdila ciljeve očuvanja koji nisu pravno obvezujući za treće osobe, protivno članku 4. stavku 4. Direktive o staništima.
- 133 U tom pogledu valja utvrditi da su, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 105. svojeg mišljenja, ciljevi očuvanja na temelju same svoje prirode namijenjeni provedbi konkretnim mjerama očuvanja.
- 134 Naime, radi djelotvornog osiguranja zaštite okoliša i, konkretnije, kao što je to navedeno u članku 2. stavku 2. Direktive o staništima, radi jamstva održavanja ili, ovisno o slučaju, povrat u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa za Europsku uniju, države članice moraju donijeti navedene konkretne mjere očuvanja kao pravne instrumente s obvezujućom snagom, ako je potrebno osobito u pogledu trećih osoba.

- 135 Suprotno tomu, na temelju ničega u Direktivi o staništima ne može se zaključiti da, kako bi se osigurala učinkovitost mjera očuvanja, ciljevi na kojima se te mjere temelje također moraju biti pravno obvezujući za treće osobe. Valja dodati da nepostojanje takve obvezujuće prirode ni na koji način ne predstavlja prepreku tomu da ti ciljevi mogu neizravno proizvoditi obvezujuće učinke na treće osobe, osobito u dijelu u kojem služe kao kriterij za ocjenu, na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, kako bi se procijenili utjecaji koje plan ili projekt može imati na zaštićeno područje, s obzirom na to da takva procjena, naime, može dovesti do zabrane izvođenja takvog plana ili projekta (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., *Grace i Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, t. 32.).
- 136 Stoga valja odbiti Komisijin argument iz točke 132. ove presude.
- 137 Slijedom toga, drugi je prigovor osnovan samo u dijelu u kojem Savezna Republika Njemačka nije donijela detaljne ciljeve za svih 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, protivno članku 4. stavku 4. Direktive o staništima.

### ***C. Treći prigovor, koji se temelji na neutvrđivanju potrebnih mjera očuvanja***

#### *1. Argumentacija stranaka*

- 138 Komisija u svojoj tužbi tvrdi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila članak 6. stavak 1. Direktive o staništima u dijelu u kojem u pogledu 737 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ nije utvrdila nikakvu vrstu mjera očuvanja i u dijelu u kojem za utvrđivanje mjera očuvanja provodi opću praksu koja ne ispunjava zahtjeve iz te odredbe.
- 139 Praksa te države članice, koja se sastoji u tome da se mjere očuvanja temelje na ciljevima očuvanja koji sami ne ispunjavaju zahtjeve Direktive o staništima, treba sankcionirati utvrđenjem opće i strukturne povrede članka 6. stavka 1. navedene direktive.
- 140 Taj zahtjev u skladu s kojim se mjere očuvanja moraju temeljiti na dovoljno specifičnim ciljevima očuvanja potvrđen je presudom od 17. prosinca 2020., *Komisija/Grčka* (C-849/19, EU:C:2020:1047, t. 48. do 52.) te je opravdan kako sustavom tako i ciljem Direktive o staništima.
- 141 U svojem odgovoru na tužbu Savezna Republika Njemačka odgovara da je od dostave obrazloženog mišljenja ostvarila znatan napredak i da je 31. ožujka 2022. utvrdila potrebne mjere očuvanja u pogledu 99 % posebnih područja očuvanja. U pogledu preostalih 45 područja u saveznim zemljama Donja Saska, Brandenburg i Falačko Porajnje, mjere očuvanja bile su, uz nekoliko iznimaka, utvrđene tijekom 2022.
- 142 Usto, opća i strukturna povreda članka 6. stavka 1. Direktive o staništima koju je Savezna Republika Njemačka navodno počinila ne odnosi se uopće ni na jednu konkretnu mjeru očuvanja u Njemačkoj, nego samo na prigovor koji slijedi drugi istaknuti prigovor. Stoga, s obzirom na to da je drugi prigovor neosnovan, takav mora biti i treći prigovor.

## 2. Ocjena Suda

- 143 U skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima, države članice za svako posebno područje očuvanja moraju utvrditi potrebne mjere očuvanja koje odgovaraju na ekološke zahtjeve prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i vrsta iz Priloga II. navedenoj direktivi koji su prisutni na dotičnom području (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 137. i navedena sudska praksa).
- 144 Obveze koje države članice imaju na temelju članka 6. Direktive o staništima, uključujući obvezu donošenja potrebnih mjera očuvanja predviđenih u stavku 1. tog članka, moraju se provesti na učinkovit način te potpunim, jasnim i preciznim mjerama (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 138. i navedena sudska praksa).
- 145 U predmetnom slučaju valja utvrditi da Savezna Republika Njemačka ne osporava da na datum 13. lipnja 2020., koji odgovara roku za odgovor na Komisijino obrazloženo mišljenje, nije službeno donijela mjere očuvanja za 737 predmetnih područja.
- 146 Što se tiče argumenta koji je istaknula Komisija, u skladu s kojim Savezna Republika Njemačka povređuje članak 6. stavak 1. Direktive o staništima time što općenito i strukturno donosi mjere očuvanja koje se temelje na ciljevima očuvanja koji sami ne ispunjavaju zahtjeve iz te direktive, valja utvrditi da je taj argument povezan s predmetom drugog prigovora koji se odnosi na ciljeve očuvanja, kao što je to istaknula ta država članica, te stoga mora dijeliti njegov ishod.
- 147 Naime, kao što to proizlazi iz točke 137. ove presude, drugi prigovor je osnovan samo u dijelu u kojem Savezna Republika Njemačka nije utvrdila detaljne ciljeve u pogledu 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, protivno članku 4. stavku 4. Direktive o staništima, s obzirom na to da su odbijeni ostali Komisijini argumenti izneseni u okviru drugog prigovora, a koji se odnose na značajke ciljeva očuvanja koje je donijela ta država članica.
- 148 Stoga valja zaključiti da je treći prigovor osnovan samo u dijelu u kojem Savezna Republika Njemačka nije donijela mjere očuvanja za svih 737 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, protivno članku 6. stavku 1. Direktive o staništima.
- 149 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da je Savezna Republika Njemačka:
- time što u pogledu 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ nije utvrdila detaljne ciljeve očuvanja, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima;
  - time što u pogledu 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ nije utvrdila detaljne ciljeve očuvanja, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima, i
  - time što nije donijela potrebne mjere očuvanja za svih 737 od 4606 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 1. te direktive.
- 150 U preostalom dijelu tužba se odbija.

## Troškovi

- 151 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se Saveznoj Republici Njemačkoj naloži snošenje troškova i da potonja nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Time što nije odredila kao posebna područja očuvanja 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu koja su uvrštena na popise koji su utvrđeni Odlukom Komisije 2004/69/EZ od 22. prosinca 2003. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, popisa područja od značaja za Zajednicu za alpsku biogeografsku regiju, Odlukom Komisije 2004/798/EZ od 7. prosinca 2004. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, popisa područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju i Odlukom Komisije 2004/813/EZ od 7. prosinca 2004. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, popisa područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju, a ažurirani Odlukom Komisije 2008/218/EZ od 25. siječnja 2008. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, prvog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za alpsku biogeografsku regiju, Odlukom Komisije 2008/25/EZ od 13. studenoga 2007. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, prvog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju odnosno Odlukom Komisije 2008/23/EZ od 12. studenoga 2007. o donošenju, u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ, prvog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju, Savezna Republika Njemačka povrijedila je 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, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013.**
- 2. Time što u pogledu svih 88 od 4606 područja od značaja za Zajednicu iz točke 1. izreke nije utvrdila detaljne ciljeve očuvanja, Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive 92/43, kako je izmijenjena Direktivom 2013/17.**
- 3. Time što nije donijela potrebne mjere očuvanja za svih 737 od 4606 područja od značaja za Zajednicu iz točke 1. izreke, Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 1. Direktive 92/43, kako je izmijenjena Direktivom 2013/17.**
- 4. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 5. Savezna Republika Njemačka će, osim vlastitih, snositi i troškove Europske komisije.**

Potpisi