



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA TAMARA ĆAPETA
 prezentate la 20 aprilie 2023¹

Cauza C-116/22

**Comisia Europeană
împotriva**

Republicii Federale Germania

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Directiva 92/43/CEE –
Conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică – Articolul 4
alineatul (4) – Aree speciale de conservare – Obligația de a stabili obiective de conservare”

I. Introducere

1. „Ceea ce facem în deceniul 2020-2030, [...] va fi decisiv pentru viitorul umanității pe Pământ. Viitorul nu este prestabilit, viitorul este în mâinile noastre”².
2. Uniunea Europeană se află la cârma viitorului, în parte, prin intermediul Directivei habitate³.
3. Prezenta cauză face parte din seria de cauze prin care Comisia Europeană pune în aplicare acest instrument. Ea a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Republicii Federale Germania în temeiul articolului 258 TFUE pentru neîndeplinirea obligațiilor care îi revin potrivit articolului 4 alineatul (4) și articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.
4. Într-adevăr, aceasta este a patra acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în domeniul respectiv care a fost introdusă în fața Curții de Justiție, ca urmare a Hotărârii din 5 septembrie 2019, Comisia/Portugalia (Desemnarea și protecția ariilor speciale de conservare)⁴ și a Hotărârii din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia⁵, precum și a cauzei pendinte C-444/21, Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare), în care am prezentat recent concluziile

¹ Limba originală: engleza.

² Clay, J. (dir.), *Breaking Boundaries: The Science of Our Planet*, Netflix Original Documentary (narat de D. Attenborough și J. Rockström), 2021.

³ Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), astfel cum a fost modificată cel mai recent prin Directiva 2013/17/UE a Consiliului din 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193) (denumită în continuare „Directiva habitate”).

⁴ C-290/18, nepublicată, EU:C:2019:669.

⁵ C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047.

noastre⁶. Mai mult, încă o acțiune de tip similar este pendinte în fața Curții⁷ și proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva mai multor alte state membre sunt în curs de desfășurare⁸.

5. După ce vom descrie pe scurt desfășurarea acestei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Germaniei (II), vom discuta mai întâi Directiva habitate și articolul 4 alineatul (4) și articolul 6 alineatul (1) din aceasta (III). Vom analiza apoi, după cum a solicitat Curtea, al doilea motiv invocat de Comisie în cauza de față, referitor la încălcarea articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate în ceea ce privește cerințele legate de obiectivele de conservare (IV).

II. Desfășurarea prezentei cauze: procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

6. Prezenta cauză privește îndeplinirea de către Germania a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate în regiunile biogeografice alpine, atlantice și continentale⁹.

7. Pentru fiecare dintre aceste regiuni, Comisia a adoptat o listă a siturilor de importanță comunitară (denumite în continuare „SIC”) de pe teritoriul german prin decizii adoptate în 2003 și 2004¹⁰. Ulterior, Comisia a actualizat listele respective, în special prin decizii adoptate în 2007 și 2008¹¹. Prezenta cauză privește totalul de 4 606 situri enumerate în aceste decizii ale Comisiei.

8. În urma unor investigații efectuate prin intermediul unei proceduri-pilot a Uniunii, Comisia a trimis Germaniei, la 27 februarie 2015, o scrisoare de punere în întârziere, în conformitate cu articolul 258 TFUE, în care a prezentat opinia sa potrivit căreia acest stat membru nu a desemnat mai multe SIC ca arii speciale de conservare (denumite în continuare „ASC”) și nu a stabilit măsurile de conservare necesare, încălcând astfel obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

⁶ C-444/21, EU:C:2023:90.

⁷ A se vedea C-85/22, Comisia/Bulgaria, pendinte.

⁸ Comisia a arătat în cererea sa introductivă din prezenta cauză că există proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de același tip care implică Belgia, Spania, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Polonia, România și Slovacia.

⁹ Regiunile menționate fac parte din rețeaua Natura 2000. A se vedea și punctele 21-23 din prezentele concluzii.

¹⁰ Decizia 2004/69/CE a Comisiei din 22 decembrie 2003 de adoptare, în temeiul [Directivei habitate], a listei siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică alpină (JO 2004, L 14, p. 21, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 150); Decizia 2004/813/CE a Comisiei din 7 decembrie 2004 de adoptare, în temeiul [Directivei habitate], a listei siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică atlantică (JO 2004, L 387, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 13, p. 5); Decizia 2004/798/CE a Comisiei din 7 decembrie 2004 de adoptare, în temeiul [Directivei habitate], a listei siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică continentală (JO 2004, L 382, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 12, p. 99). Termenul de șase ani pentru desemnarea acestor situri ca arii speciale de conservare în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate a expirat la 22 decembrie 2009 pentru regiunea biogeografică alpină și la 7 decembrie 2010 pentru regiunile biogeografice atlantică și continentală.

¹¹ Decizia 2008/218/CE a Comisiei din 25 ianuarie 2008 de adoptare, în temeiul [Directivei habitate], a unei prime liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică alpină (JO 2008, L 77, p. 106); Decizia 2008/23/CE a Comisiei din 12 noiembrie 2007 de adoptare, în temeiul [Directivei habitate], a primei liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică atlantică (JO 2008, L 12, p. 1); Decizia 2008/25/CE a Comisiei din 13 noiembrie 2007 de adoptare, în temeiul [Directivei habitate], a primei liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică continentală (JO 2008, L 12, p. 383). Termenul de șase ani prevăzut la articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate pentru aceste situri suplimentare a fost 25 ianuarie 2014 pentru regiunea biogeografică alpină, 12 noiembrie 2013 pentru regiunea biogeografică atlantică și 13 noiembrie 2013 pentru regiunea biogeografică continentală. Astfel, pentru prima dintre aceste decizii, termenul de șase ani prevăzut la articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate pentru siturile suplimentare a expirat cel târziu la 25 ianuarie 2014.

9. La 24 iunie 2015, Germania a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere, indicând progresele sale legate de desemnarea de ASC și de adoptare a măsurilor de conservare. În plus, la 14 ianuarie 2016, 7 aprilie 2016, 25 iulie 2016, 23 decembrie 2016, 27 iulie 2017, 22 decembrie 2017 și 3 august 2018, Germania a transmis Comisiei șapte actualizări privind desemnarea de ASC și adoptarea măsurilor de conservare.

10. Este important pentru prezentele concluzii că, la 26 ianuarie 2019, Comisia a adresat Germaniei o scrisoare suplimentară de punere în întârziere, în care a susținut că, prin faptul că nu a stabilit, în mod general și persistent, obiective de conservare și măsuri de conservare care să fie suficient de detaliate și de specifice pentru siturile în cauză, acest stat membru și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 din Directiva habitate.

11. La 26 aprilie 2019 și 11 iunie 2019, Germania a răspuns la scrisoarea suplimentară de punere în întârziere, indicând progresele sale în ceea ce privește desemnarea de ASC și adoptarea de măsuri de conservare. Ea a contestat opinia Comisiei referitoare la obligațiile prevăzute de Directiva habitate în legătură cu obiectivele de conservare și măsurile de conservare.

12. La 13 februarie 2020, Comisia a adresat Germaniei un aviz motivat, considerând că presupusele încălcări ale articolului 4 alineatul (4) și ale articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate continuau să existe. La cererea statului membru respectiv, Comisia a prelungit, prin scrisoarea din 12 martie 2020, termenul de răspuns la avizul motivat până la 13 iunie 2020.

13. La 12 iunie 2020, Germania a răspuns la avizul motivat. În special, aceasta a prezentat progresele sale în direcția desemnării de ASC și a adoptării de măsuri de conservare. Ea și-a menținut dezacordul față de opinia Comisiei referitoare la cerințele Directivei habitate legate de obiectivele de conservare și măsurile de conservare.

14. Prin cererea introductivă depusă la 18 februarie 2022, considerând că, până la 13 iunie 2020, Germania nu și-a îndeplinit încă obligațiile care îi revin potrivit articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, Comisia a sesizat Curtea cu prezenta acțiune în temeiul articolului 258 TFUE.

15. Prin intermediul primului motiv, Comisia solicită Curții să constate că Germania a încălcat articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate prin faptul că nu a desemnat mai multe situri de pe teritoriul său ca fiind ASC (88 dintre cele 4 606 SIC).

16. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia solicită Curții să constate că Germania a încălcat articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate, în primul rând, prin faptul că în privința a 88 dintre cele 4606 SIC nu a stabilit niciun obiectiv de conservare și, în al doilea rând, prin stabilirea, în mod general și persistent, a unor obiective de conservare insuficient de specifice în ASC desemnate.

17. Prin intermediul celui de al treilea motiv, Comisia solicită Curții să constate că Germania a încălcat articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate, în primul rând, prin faptul că, în privința a 737 dintre cele 4 606 SIC, nu a adoptat nicio măsură de conservare și, în al doilea rând, prin adoptarea, în mod general și persistent, a unor măsuri de conservare care nu îndeplinesc cerințele prevăzute de această dispoziție.

18. În memoriul în apărare depus la 23 mai 2022, Germania solicită Curții respingerea în totalitate a prezentei acțiuni ca nefondată.

19. Comisia și Germania au depus de asemenea un memoriu în replică și un memoriu în duplică la 4 iulie 2022 și, respectiv, la 16 august 2022.

20. În conformitate cu articolul 76 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, nu a avut loc nicio ședință de audiere a pledoariilor.

III. Directiva habitate, articolul 4 alineatul (4) și articolul 6 alineatul (1) din aceasta

A. Natura 2000 și cele trei regiuni biogeografice în discuție

21. Amintim¹² că ASC instituite în temeiul Directivei habitate¹³, împreună cu ariile de protecție specială (denumite în continuare „APS”) instituite în temeiul Directivei păsări¹⁴ constituie Natura 2000¹⁵, o rețea ecologică europeană coerentă care urmărește asigurarea supraviețuirii pe termen lung a celor mai valoroase și mai amenințate habitate și specii din Uniunea Europeană.

22. Regiunile alpine, atlantice și continentale aflate în discuție în prezenta cauză fac parte din Natura 2000, care este împărțită în cinci regiuni marine și nouă regiuni biogeografice terestre¹⁶.

23. Regiunea biogeografică alpină, denumită „acoperișul Europei”, include cinci dintre lanțurile muntoase cele mai lungi și cele mai înalte și are o biodiversitate foarte bogată, aproape două treimi din plantele continentului european fiind prezente acolo¹⁷. Regiunea biogeografică atlantică, denumită „frontiera de vest a Europei”, cuprinde două dintre cele mai productive mari întinderi de apă din lume (Marea Nordului și Oceanul Atlantic) și mai mult de jumătate din zona de coastă a Uniunii Europene, care este de asemenea bogată în habitate și specii¹⁸. Regiunea biogeografică continentală, denumită „inima Europei”, acoperă mai mult de un sfert din Uniunea Europeană și are un grad ridicat de biodiversitate, fiind cunoscută în special pentru că adăpostește numeroase specii rare de animale și plante¹⁹.

¹² A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-444/21, EU:C:2023:90, punctele 25-28).

¹³ A se vedea articolul 3 alineatul (1), precum și al șaselea și al șaptelea considerent ale Directivei habitate.

¹⁴ Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 2010, L 20, p. 7), care a abrogat Directiva 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 1979, L 103, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 77) (denumită în continuare „Directiva păsări”).

¹⁵ Ca o curiozitate, în cursul procesului decizional, Parlamentul a propus un amendament pentru a o numi „Natura Semper”, care a fost respins. A se vedea în această privință avizul Parlamentului European în prima lectură a Propunerii de directivă a Consiliului privind protecția habitatelor naturale și seminaturale, precum și a faunei și florei sălbatice, amendamentul nr. 13 (JO 1990, C 324, p. 26).

¹⁶ A se vedea de exemplu Raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European, „Starea naturii în Uniunea Europeană. Raport referitor la stadiul speciilor și al tipurilor de habitat protejate de Directiva privind păsările și Directiva privind habitatele și la tendințele observate în perioada 2013-2018”, COM(2020) 635 final, Bruxelles, 15 octombrie 2020 (denumit în continuare „raportul Comisiei”), p. 1.

¹⁷ A se vede de exemplu Comisia, *Natura 2000 în regiunea alpină*, Oficiul pentru Publicații al Comunităților Europene, Luxemburg, 2005; Agenția Europeană de Mediu, „Regiuni biogeografice din Europa: Regiunea alpină – munții Europei”, 2008, la adresa: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

¹⁸ A se vedea de exemplu Comisia, *Natura 2000 în regiunea atlantică*, Oficiul pentru Publicații al Comunităților Europene, Luxemburg, 2009.

¹⁹ A se vedea de exemplu Comisia, *Natura 2000 în regiunea continentală*, Oficiul pentru Publicații al Comunităților Europene, Luxemburg, 2005.

B. Sistemul Directivei habitate revizuit

24. După cum am explicat mai detaliat în Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare)²⁰, statele membre contribuie la Natura 2000 în funcție de reprezentarea pe teritoriul lor a tipurilor de habitate și a speciilor relevante enumerate în anexele la Directiva habitate, pe care le desemnează ca fiind ASC.

25. Pe scurt, Directiva habitate prevede că ASC se stabilesc pe etape, începând cu contribuția statelor membre, pe baza căreia Comisia stabilește o listă a SIC printr-un act obligatoriu. După ce acest act obligatoriu intră în vigoare, statele membre au la dispoziție șase ani pentru a desemna în mod oficial SIC respective ca fiind ASC și pentru a adopta măsurile de conservare necesare.

26. Articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate impune statelor membre să desemneze ASC. El este formulat după cum urmează:

„După adoptarea unui sit de importanță comunitară în conformitate cu procedura prevăzută la alineatul (2), statul membru respectiv desemnează situl ca arie specială de conservare cât mai curând posibil, în termen de maximum șase ani, stabilind prioritățile în funcție de importanța siturilor pentru menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a unui habitat natural din anexa I sau a unei specii din anexa II ori pentru coerența sistemului Natura 2000 și în funcție de pericolele de degradare sau distrugere ce amenință respectivele situri.”

27. În același timp cu desemnarea unei ASC, un stat membru trebuie de asemenea să instituie măsurile de conservare necesare. Acest lucru este prevăzut la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate, care are următorul cuprins:

„Pentru ariile speciale de conservare, statele membre adoptă măsurile de conservare necesare, inclusiv, după caz, planuri de gestionare adecvate, speciale sau incluse în alte planuri de dezvoltare, precum și actele administrative sau clauzele contractuale adecvate în conformitate cu necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale din anexa I sau ale speciilor din anexa II prezente pe teritoriul respectivelor situri”.

28. Chiar dacă Directiva habitate stabilește obligațiile statelor membre în două dispoziții separate, desemnarea ASC și adoptarea măsurilor de conservare necesare reprezintă un tot unitar dacă se urmărește atingerea obiectivelor sistemului Natura 2000. Amintim că obiectivul Directivei habitate este obținerea de rezultate reale în părțile desemnate ale naturii²¹.

29. În cazul siturilor de pe teritoriul german relevante în speță, termenul-limită pentru îndeplinirea obligațiilor care decurg atât din articolul 4 alineatul (4), cât și din articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate a expirat cel târziu în 2014 (a se vedea nota de subsol 11 din prezentele concluzii).

30. Nici articolul 4 alineatul (4), nici articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate nu menționează în mod expres stabilirea obiectivelor de conservare. Totuși, cerința de a stabili obiective de conservare a fost considerată de Curte ca fiind o etapă obligatorie și necesară între

²⁰ A se vedea C-444/21, EU:C:2023:90, punctele 29-53.

²¹ A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-444/21, EU:C:2023:90, punctul 9).

desemnarea ASC după cum impune articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate, și punerea în aplicare a măsurilor de conservare după cum impune articolul 6 alineatul (1) din această directivă²².

31. De fapt, obiectivele de conservare pentru care un anumit sit a fost selectat pentru a fi protejat ca ASC existau deja înainte de desemnarea sa oficială, cel puțin într-o anumită măsură. Acest lucru pare să fie recunoscut în jurisprudența referitoare la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate²³. Dispoziția respectivă, singura care menționează în mod expres obiectivele de conservare²⁴, urmărește să garanteze posibilitatea realizării obiectivelor viitoare ASC din momentul înscrierii sale pe lista SIC, impunând o autorizare prealabilă pentru orice proiect care poate pune în pericol obiectivele menționate. Prin urmare, după cum a arătat avocatul general Kokott, „[d]eși la momentul includerii în lista comunitară nu sunt încă stabilite în mod explicit anumite obiective de conservare, acestea rezultă din ansamblul de habitate și specii pentru care a fost protejat situl [...]”²⁵.

32. Dat fiind că obiectivele de conservare reflectă de la bun început motivele pentru care este necesar ca un anumit sit să fie desemnat ca ASC, jurisprudența Curții a impus, în mod logic, ca aceste obiective de conservare să fie exprimate la momentul desemnării oficiale a unei ASC. Exprimarea obiectivelor de conservare este, astfel, parte dintr-o asemenea desemnare oficială a unei ASC. În consecință, obiectivele de conservare trebuie stabilite în același termen de șase ani prevăzut la articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate²⁶.

33. Din această perspectivă vom examina în continuare al doilea motiv invocat de Comisie în prezenta cauză.

IV. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate

34. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia susține că Germania a încălcat articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate întrucât nu a stabilit obiective de conservare pentru mai multe dintre cele 4 606 situri în cauză.

35. Comisia face, în esență, două tipuri de afirmații. În primul rând, unele situri (88 dintre cele 4 606 situri) nu au niciun obiectiv de conservare. În al doilea rând, pentru multe situri, obiectivele de conservare nu sunt cuantificate și măsurabile; ele nu fac distincție între menținerea și regenerarea intereselor protejate prezente în sit și nu sunt obligatorii în raport cu terții. În plus, Comisia susține că al doilea tip de încălcare are un caracter general și persistent.

36. Vom aborda fiecare dintre aceste afirmații separat mai jos.

²² A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047, punctul 52).

²³ A se vedea Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 54).

²⁴ Obiectivele de conservare sunt menționate și în al optulea și al zecelea considerent ale Directivei habitate.

²⁵ Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauzele CFE și Terre wallonne (C-43/18 și C-321/18, EU:C:2019:56, punctul 76).

²⁶ A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047, punctul 53).

A. Afirmarea potrivit căreia Germania nu a stabilit niciun obiectiv de conservare pentru anumite situri

37. Comisia afirmă că, pe baza informațiilor furnizate de Germania în contextul procedurii precontencioase, există 88 de situri pentru care nu există niciun obiectiv de conservare. Ea invocă jurisprudența Curții care impune stabilirea obiectivelor de conservare pentru fiecare ASC.

38. Ca răspuns la această afirmație, Germania arată că, între data transmiterii avizului motivat și data de 31 martie 2022, a stabilit obiective de conservare specifice pentru siturile respective, cu excepția câtorva situri care se preconizează că vor fi eliminate de pe lista siturilor în cadrul următoarei actualizări.

39. După cum s-a menționat mai sus (a se vedea punctele 30 și 32 din prezentele concluzii), stabilirea obiectivelor de conservare este obligatorie potrivit articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate. Statele membre sunt obligate să le stabilească pentru siturile desemnate ca ASC în termenul de șase ani prevăzut la articolul menționat.

40. După cum a arătat Comisia, Germania nu contestă faptul că nu a stabilit obiective de conservare, cel puțin pentru unele dintre siturile în cauză, până la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume 13 iunie 2020 (a se vedea punctul 12 din prezentele concluzii)²⁷.

41. În aceste împrejurări, considerăm că afirmația Comisiei potrivit căreia mai multe situri sunt lipsite de obiective de conservare trebuie să fie acceptată.

B. Afirmarea potrivit căreia obiectivele de conservare stabilite de Germania nu sunt suficiente de specifice și că acest stat membru a săvârșit o încălcare generală și persistentă

42. Comisia susține, pe baza informațiilor furnizate de Germania în cadrul procedurii precontencioase, că acest stat membru a încălcat în mod general și persistent obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate prin stabilirea sistematică a unor obiective de conservare care nu respectă cerințele dispoziției respective. În primul rând, acestea nu ar fi cuantificate și măsurabile. În al doilea rând, ele nu ar face distincție între menținerea și regenerarea intereselor protejate prezente pe sit. În al treilea rând, nu ar fi obligatorii în raport cu terții.

43. În plus, Comisia susține nu doar că unele obiective de conservare nu sunt suficiente de specifice, ci și că ele sunt reprezentative pentru un tipar de comportament care conduce la săvârșirea de către Germania a unei încălcări generale și persistente.

44. Germania afirmă că nu a săvârșit nicio încălcare generală și persistentă a articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate. Ea nu contestă faptul că statele membre sunt obligate să stabilească obiective de conservare specifice fiecărui sit. Totuși, Germania contestă faptul că Directiva habitate impune ca obiectivele de conservare să fie întotdeauna cuantificabile și că acestea trebuie să facă distincție între menținerea și regenerarea intereselor protejate. În sfârșit, Germania susține că obiectivele de conservare, astfel cum sunt stabilite în cadrul său juridic, sunt

²⁷ Potrivit unei jurisprudențe constante, chestiunea dacă un stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile trebuie apreciată în funcție de situația existentă în statul membru respectiv la sfârșitul perioadei stabilite în avizul motivat, iar Curtea nu poate ține seama de eventualele modificări ulterioare. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 11 septembrie 2001, Comisia/Germania (C-71/19, EU:C:2001:433, punctul 29), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047, punctul 56).

obligatorii. Germania consideră că punctul de vedere al Comisiei nu își găsește niciun temei în dispozițiile Directivei habitate sau în jurisprudența Curții și că este de natură să contravină obiectivelor directivei respective.

45. Astfel, diferendul dintre părți referitor la cererea legată de această temă are ca obiect legislația, iar nu faptele. Germania nu contestă faptele prezentate de Comisie. Ea susține, mai degrabă, că faptele menționate nu reprezintă o încălcare a obligației de stabilire a unor obiective de conservare suficient de clare. Cu alte cuvinte, Germania se opune interpretării Comisiei cu privire la ceea ce este necesar pentru ca un obiectiv de conservare să fie suficient de specific.

46. În opinia noastră, interpretarea Comisiei potrivit căreia statele membre trebuie să indice întotdeauna obiective de conservare care sunt cuantificate și care fac distincție între obiectivele de menținere și de regenerare nu decurge din Directiva habitate. În plus, poziția Comisiei cu privire la ceea ce implică efectele obligatorii ale desemnării unei ASC nu este justificată. În cazul în care Curtea acceptă interpretarea pe care o propunem, ea trebuie să respingă afirmația Comisiei potrivit căreia, în mod general și persistent, Germania nu a stabilit obiective de conservare suficient de specifice care să respecte cerințele articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate.

1. Afirmația potrivit căreia obiectivele de conservare trebuie să fie cuantificate

47. Comisia susține că există numeroase situri care nu conțin elemente cuantificate și măsurabile²⁸. Aceasta afirmă că articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate impune ca obiectivele de conservare să conțină elemente care indică în cifre contribuția specifică pe care este necesar să o aibă situl protejat la realizarea unui stadiu corespunzător de conservare la nivel național pentru habitatul sau speciile în cauză (precum creșterea populației din anumite specii cu un anumit număr de exemplare noi).

48. Comisia înțelege jurisprudența Curții care impune ca obiectivele de conservare să fie suficient de specifice în sensul că ele trebuie să fie cuantificate (a). Aceasta se întemeiază totodată pe obiectivele (b) și pe modul de redactare (c) a Directivei habitate și invocă exemplul altor state membre care au introdus obiective de conservare cuantificate (d).

49. Germania contestă afirmațiile Comisiei. În special, statul membru respectiv susține că obiectivele de conservare specifice, cuantificate sau nu, se impune să fie verificabile. Deși este posibilă o abordare pur cantitativă pentru anumite tipuri de habitate și specii, ea nu este adecvată ca un criteriu general. În primul rând, aspectul dacă cifra prestabilită este sau nu atinsă nu reflectă stadiul sitului de conservare. În al doilea rând, o asemenea abordare nu este adecvată pentru siturile de conservare complexe sau dinamice. În al treilea rând, aceasta nu ține seama de caracterul coerent al rețelei Natura 2000 și de existența legăturilor ecologice în cadrul rețelei menționate (e).

²⁸ În observațiile sale scrise depuse la Curte, Comisia face referire la două exemple: (1) cu privire la siturile în care este prezent tipul de habitat (6510) Fânețe de joasă altitudine (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*), landul Bavaria stabilește următoarele obiective de conservare: „Garantarea unui stadiu corespunzător de conservare prin menținerea sau, dacă este necesar, readucerea nutrienților la un echilibru corespunzător pentru acest tip de habitat și a unei administrări adecvate pentru situl existent” și (2) cu privire la specii, și anume scoica mică de râu (*Unio crassus*), landul Baden-Württemberg stabilește într-un anumit sit următoarele obiective de conservare: „Menținerea cursurilor de apă și a canalelor bogate în structuri, cu curgere permanentă, între moderată și puternică, cu substrat de la nisip la pietriș, bine oxigenate – Menținerea unui stadiu sau a unui potențial chimic și ecologic foarte bun al apelor, fără poluare nocivă cu sedimente fine sau nutrienți – Menținerea fluxurilor continue cu populații de pești-gazdă suficient de mari – Menținerea speciilor și în vederea menținerii corespunzătoare a cursurilor de apă”.

50. Contrar argumentelor prezentate de Comisie, nu avem convingerea că obiectivele de conservare nu sunt conforme cu articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate doar pentru că nu sunt cuantificate. Vom aborda, pe rând, argumentele Comisiei și pe cele ale Germaniei.

a) Argumentele Comisiei întemeiate pe jurisprudența Curții

51. În jurisprudența invocată de Comisie, și anume Hotărârea Comisia/Grecia²⁹, Curtea a considerat că obiectivele de conservare erau insuficiente întrucât erau prea generale și imprecise și nu se refereau la principalele tipuri de habitate și specii prezente în sit. Din această hotărâre nu se poate deduce că suficient de specifice înseamnă cuantificate.

52. Astfel, jurisprudența nu a răspuns încă la întrebarea dacă cerința ca obiectivele de conservare să fie suficient de specifice înseamnă că este necesar ca ele să fie întotdeauna cuantificate. Propunem Curții să rețină interpretarea potrivit căreia, pentru a fi suficient de precise, obiectivele de conservare nu este obligatoriu să fie întotdeauna cuantificate.

53. Din jurisprudență reiese că obiectivele de conservare nu pot fi vagi. Ele trebuie să permită să se verifice dacă măsurile bazate pe aceste obiective pot conduce la realizarea stadiului de conservare urmărit al sitului. Totuși, suntem de acord cu opinia Germaniei potrivit căreia aspectul dacă o specificitate suficientă necesită cuantificarea nu poate fi stabilit în mod general, ci depinde mai degrabă de împrejurările sitului în cauză. Uneori, se impune ca obiectivul de conservare să fie exprimat în cifre, dar aspectul dacă aceasta este situația poate fi stabilit doar de la caz la caz³⁰.

54. Revine Comisiei să demonstreze, în fiecare caz concret, că protecția tipurilor de habitate și a speciilor din situl respectiv necesită stabilirea unor obiective de conservare care să fie cuantificate.

55. Poziția propusă potrivit căreia obiectivele de conservare nu trebuie în mod necesar să fie cuantificate este susținută de literatura academică. S-a subliniat că unul dintre elementele principale ale obiectivelor de conservare este importanța ecologică a siturilor, care se măsoară în funcție de criteriile din anexa III la Directiva habitate, care sunt atât calitative, cât și cantitative³¹.

b) Argumentele Comisiei întemeiate pe obiectivele Directivei habitate

56. Comisia își susține poziția potrivit căreia obiectivele de conservare trebuie cuantificate invocând articolul 1 din Directiva habitate, care definește un „stadiu corespunzător de conservare” pentru tipurile de habitate și pentru specii care este necesar să fie obținut.

57. Totuși, acest argument nu este convingător, întrucât elementele care permit să se aprecieze ce este un stadiu corespunzător de conservare sunt atât calitative, cât și cantitative³².

²⁹ A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047, în special punctele 57-59).

³⁰ În nota sa privind stabilirea obiectivelor de conservare pentru siturile Natura 2000, 2012, disponibilă la adresa: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, p. 6, Comisia afirmă: „Obiectivele de conservare pentru siturile Natura 2000 este necesar să fie cât mai clare și mai simple posibil și să permită punerea în aplicare a unor măsuri operaționale de conservare în practică. Acestea trebuie să fie specificate în termeni concreți și, ori de câte ori este posibil, să fie cuantificabile în număr și/sau în dimensiune” (sublinierea noastră). Prin urmare, se pare că însăși Comisia consideră că obiectivele de conservare nu trebuie să fie exprimate întotdeauna în cifre.

³¹ A se vedea, în acest sens, Stahl, L., „The concept of «conservation objectives» in the Habitats Directive: a need for a better definition?”, în Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D., și Van Hoorick, G. (editori), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, Londra, 2015, p. 56, la p. 63.

³² A se vedea articolul 1 literele (e) și (i) din Directiva habitate.

58. Comisia mai afirmă că statele membre au convenit, în cadrul comitetului menționat la articolul 20 din Directiva habitate, să stabilească valori de referință cuantificate care să indice pragul de la care un stadiu corespunzător de conservare al unui tip de habitat sau al unei specii este obținut în vederea îndeplinirii obligațiilor de raportare care le revin potrivit articolului 17 din directiva în cauză. Comisia concluzionează pe acest temei că obiectivele de conservare trebuie cuantificate și în conformitate cu articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate.

59. Comisia invocă elemente empirice din raportul german întocmit pentru perioada 2013-2018 în temeiul articolului 17 din Directiva habitate, care demonstrează că aproximativ 80 % din tipurile de habitate și din speciile protejate în Germania se află încă într-un stadiu necorespunzător de conservare. Ea susține că Germania nu a atins un stadiu corespunzător de conservare din cauza lipsei obiectivelor de conservare cuantificate.

60. În primul rând, Germania respinge legătura stabilită de Comisie între valorile de referință și cerințele pe care trebuie să le îndeplinească obiectivele de conservare potrivit articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate. Astfel de valori de referință sunt doar un mijloc de îndeplinire a obligațiilor de raportare prevăzute la articolul 17 din acesta și nu se referă în mod special la situația din diferitele ASC, ci la întregul teritoriu al statului membru în cauză. În plus, dacă un raport concluzionează că încă nu a fost obținut un stadiu corespunzător de conservare pentru anumite habitate sau specii, nu se poate deduce de aici că obiectivele de conservare stabilite pentru ASC concrete sunt insuficiente. Se poate concluziona doar că aceste obiective de conservare nu au fost realizate în ansamblul lor. Germania respinge afirmația că tendințele raportate, chiar dacă sunt nefavorabile, ar fi cauzate de lipsa obiectivelor de conservare cuantificate.

61. Suntem de acord cu poziția Germaniei. Nu vedem legătura dintre pragurile cantitative neatinse convenite în vederea raportării și argumentul potrivit căruia obiectivele de conservare trebuie cuantificate.

c) Argumentele Comisiei întemeiate pe modul de redactare a Directivei habitate

62. De asemenea, Comisia invocă articolul 6 din Directiva habitate.

63. În ceea ce privește argumentele întemeiate pe articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate, nu vedem în ce mod lipsa obiectivelor de conservare cuantificate ar contraveni cerințelor privind stabilirea măsurilor de conservare necesare. Într-adevăr, după cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare)³³, măsurile de conservare trebuie să corespundă obiectivelor de conservare. Totuși, acest lucru nu implică faptul că aceste obiective trebuie să fie întotdeauna cuantificate.

64. Comisia își întemeiază argumentele și pe articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, susținând că doar obiectivele de conservare determinate cantitativ pot servi drept criteriu de evaluare a efectelor unui plan sau ale unui proiect asupra sitului. Efectele negative asupra obiectivelor de conservare pot fi excluse cu certitudine numai dacă sunt suficient de bine precizate prin elemente cantitative. Pentru a argumenta acest lucru, Comisia oferă un exemplu. Ea arată că o evaluare a efectelor pe care o centrală hidroelectrică propusă le-ar putea avea asupra unei specii de pești protejate într-o arie protejată poate oferi certitudinea impusă de

³³ A se vedea C-444/21, EU:C:2023:90, punctul 87.

articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate numai dacă obiectivele de conservare a ariei respective furnizează date numerice privind numărul de exemplare din aceste specii de pești și structura lor de vârstă necesară pentru determinarea unui stadiu corespunzător de conservare.

65. Totuși, într-o cauză similară unui asemenea scenariu, Curtea s-a pronunțat cu privire la respectarea articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate în lipsa oricăror astfel de obiective de conservare cuantificate.

66. Avem în vedere cauza Comisia/Germania³⁴. În cauza respectivă, Comisia a inițiat împotriva Germaniei o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, printre altele pentru motivul că a evaluat în mod eronat anumite măsuri în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate. Aceste măsuri legate de o scară de pești instalată în apropierea centralei electrice Moorburg, care era destinată să contracareze pierderile de specimene în timpul funcționării centralei, care presupunea prelevarea unor cantități importante de apă dintr-un râu din apropiere. Râul menționat constituia o rută migratorie pentru mai multe specii de pești acoperite de o serie de zone Natura 2000 situate în amonte și ale căror obiective de conservare cuprindeau speciile în cauză.

67. În hotărârea sa, Curtea a statuat că scara de pești ar permite o creștere a stocurilor de pești migratori, oferind acestor specii posibilitatea de a ajunge mai rapid în zonele lor de reproducere și astfel ar compensa pierderile din apropierea centralei Moorburg și, ca urmare a acestui fapt, obiectivele de conservare a zonelor Natura 2000 situate în amonte ale acestei centrale nu ar fi afectate în mod semnificativ. Curtea a efectuat această evaluare fără a se întemeia pe obiective de conservare cuantificate³⁵.

68. Mai mult, jurisprudența cuprinde și alte exemple care ilustrează faptul că aspectul dacă obligațiile prevăzute la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate erau îndeplinite a putut fi apreciat de Curte în lipsa unor obiective de conservare cuantificate³⁶.

69. Prin urmare, considerăm că argumentația Comisiei întemeiată pe articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate nu susține afirmația potrivit căreia obiectivele de conservare trebuie întotdeauna să fie cuantificate.

³⁴ A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2017 (C-142/16, EU:C:2017:301, în special punctele 6-9 și 14).

³⁵ Totuși, Curtea a constatat că evaluarea efectelor realizată de autoritățile germane nu cuprindea constatări definitive în ceea ce privește eficacitatea scării de pești, ci se limita să precizeze că această eficacitate nu ar fi confirmată decât după mai mulți ani de supraveghere. Astfel, la momentul acordării autorizației, scara de pește nu era de natură să garanteze, împreună cu celelalte măsuri, lipsa oricărei îndoieli rezonabile cu privire la faptul că centrala nu va avea efecte negative asupra integrității sitului. A rezultat că, prin autorizarea proiectului de construire a centralei respective, Germania și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate. A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, în special punctele 36-38 și 45).

³⁶ A se vedea printre altele Hotărârea din 11 aprilie 2013, Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2013:220, punctul 45), în care Curtea a constatat că „obiectivul de conservare corespunde astfel menținerii într-un stadiu de conservare corespunzător a caracteristicilor constitutive ale acestui sit, respectiv prezența lapiezurilor”. A se vedea de asemenea de exemplu Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, punctul 259), Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Comisia/Spania (C-404/09, EU:C:2011:768, punctul 101), Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 22), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Pădurea Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 157).

d) Argumentele Comisiei întemeiate pe exemplele din alte state membre

70. În sfârșit, Comisia susține că insistența sa cu privire la cuantificare nu este nerezonabilă, întrucât există state membre care stabilesc obiective de conservare cuantificate, citând exemple din Belgia, Bulgaria, Lituania și România³⁷.

71. Germania răspunde acestei argumentații afirmând că exemplele alese sunt anecdotice și nu demonstrează o abordare generală în ceea ce privește stabilirea obiectivelor de conservare. Ea arată totodată că statele membre în cauză se numără printre cele împotriva cărora Comisia desfășoară proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru presupusa încălcare a articolului 4 alineatul (4) și a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

72. În opinia noastră, din practica statelor membre nu se poate trage o concluzie despre cerințele impuse de Directiva habitate. Prin urmare, argumentația Comisiei este lipsită de relevanță.

e) Argumentele Germaniei privind motivele pentru care o abordare cantitativă nu poate fi impusă în general

73. Potrivit Germaniei, deși este posibil să se efectueze o determinare cantitativă a obiectivelor de conservare pentru anumite tipuri de habitate și specii, această determinare nu este adecvată ca un criteriu general. Statul membru respectiv prezintă trei motive.

74. În primul rând, o abordare pur cantitativă, bazată pe suprafața tipurilor de habitate, nu poate reflecta stadiul acestor zone. De exemplu, Germania arată că o creștere cu 10 % a zonei acoperite de tipul de habitat (6510) Fânețe de joasă altitudine, invocată de Comisie, ar putea indica o îmbunătățire a stadiului de conservare, dar starea zonelor existente ar putea de fapt să se deterioreze. Prin urmare, obiectivul de conservare cuantificat nu ar arăta în sine dacă este realizat stadiul corespunzător al sitului.

75. În al doilea rând, o abordare cantitativă nu este adecvată pentru tipurile de habitate complexe sau ariile de conservare cu caracter dinamic (în care anumite elemente ale habitatelor complexe sau ale diferitor tipuri de habitate din cadrul unei arii de conservare se schimbă în mod constant în ceea ce privește natura lor și interacționează între ele). Obiectivele de conservare cantitative nu pot reflecta în mod adecvat această evoluție dorită și nu sunt compatibile cu stadiul de conservare al siturilor în ansamblul lor, dat fiind că aceste evoluții și impactul lor asupra stadiului de conservare nu se pot calcula, ci trebuie să fie analizate în mod calitativ.

³⁷ În observațiile sale scrise depuse la Curte, Comisia invocă următoarele exemple: (1) în Belgia, Regiunea flamandă a stabilit o valoare de referință de 2 150 de hectare suplimentare pentru tipul de habitat (1130) Estuare în vederea realizării unui stadiu corespunzător de conservare, care este tradus în obiective de conservare cuantificate, și, într-un sit, pentru tipul de habitat (9120) Păduri de fag acidofile atlantice, cu subarboret de *Ilex* și, uneori, de asemenea *Taxus*, la nivelul arbuștilor (*Quercion robori-petraeae* sau *Ilici-Fagenion*), se specifică faptul că, pe lângă cele 4 hectare existente din acest tip de habitat, sunt necesare încă 13 hectare; (2) Bulgaria prevede pentru un sit că tipul de habitat (prioritar) (1530) Stepe și mlaștini sărate panonice trebuie să fie prezent permanent pe sit într-o zonă de cel puțin 29,51 hectare; (3) Lituania a stabilit în cazul unui sit obiectivul de conservare cuantificat de a readuce la un stadiu corespunzător de conservare cel puțin 17,1 hectare pentru tipul de habitat (6450) Pajiști aluvionare boreale, iar pentru specia (prioritară) gândacul sihastru (*Osmoderma eremita*) a stabilit un obiectiv de conservare pentru a-i garanta un habitat adecvat pe sit de aproximativ 0,9 hectare și (4) România a stabilit în cazul unui sit un obiectiv de conservare pentru tipul de habitat (3220) Râuri de munte și vegetația erbacee de pe malurile acestora de cel puțin 10 hectare pe baza stadiului actual de 1-2 hectare, iar pentru specia de gândac *Morimus Funereus* a stabilit o valoare-țintă de 10 000-50 000 de exemplare, pe baza valorii actuale de 5 000-10 000 de exemplare, și estimează că este necesară o zonă de habitat de 68 800 de hectare (în timp ce în prezent există doar 13 765 de hectare) pentru atingerea acestei dimensiuni a populației.

76. În al treilea rând, este posibil ca obiectivele de conservare cantitative referitoare la ASC individuale să nu respecte caracterul coerent al rețelei Natura 2000 și să țină seama de existența legăturilor ecologice din cadrul rețelei menționate.

77. În această privință, Germania oferă un exemplu. *Oenanthe conioides*, specia vegetală endemică din estuarul Elbei – care este un habitat complex foarte dinamic – este o plantă pionieră care colonizează zone deschise în funcție de maree. Acest lucru conduce la fluctuații semnificative ale populației în evoluția naturală a speciei, fără ca stadiul său de conservare să fie pus în pericol, astfel încât neatingerea valorilor de referință pentru siturile respective nu înseamnă în mod necesar că se impune să fie luate măsuri în favoarea speciei. În plus, arealul speciei în cauză este acoperit de mai multe ASC care sunt interconectate și ale căror populații interacționează. Evoluția speciei este dinamică nu doar în cadrul unei ASC, ci și între diferitele ASC pentru care această specie prezintă interes. Contribuția cantitativă a fiecărei ASC la conservarea speciei în ansamblul său este de asemenea supusă unor variații considerabile, fără ca stadiul de conservare să varieze în mod global. Astfel, contribuția fiecărei ASC la conservarea speciei poate fi stabilită numai pe termen lung în mod calitativ.

78. Considerăm că argumentele Germaniei sunt convingătoare. Diferențele dintre habitatele și speciile protejate de Directiva habitate impun o abordare flexibilă și alegerea de la caz la caz a obiectivelor de conservare adecvate, adaptate nevoilor sitului respectiv. Obiectivele de conservare trebuie uneori să fie cuantificate, dar alteori pot fi stabilite doar în termeni calitativi. În consecință, propunem Curții să respingă poziția Comisiei potrivit căreia obiectivele de conservare pentru fiecare tip de habitat și specie este obligatoriu să fie cuantificate.

79. În concluzie, considerăm că afirmația Comisiei potrivit căreia Germania a încălcat articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate prin stabilirea unor obiective de conservare care nu sunt cuantificate este nefondată, întrucât Directiva habitate nu impune ca obiectivele de conservare să fie întotdeauna cuantificate.

2. Afirmația potrivit căreia obiectivele de conservare trebuie să facă distincție între menținerea și regenerarea obiectelor de interes protejate

80. Comisia susține că există numeroase situri în cazul cărora obiectivele de conservare nu fac distincție între menținerea și regenerarea obiectelor de interes protejate prezente în sit³⁸.

81. În opinia Comisiei, pentru a fi conforme cu Directiva habitate, obiectivele de conservare trebuie să facă distincție în funcție de aspectul dacă urmăresc menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor și a speciilor acoperite de o ASC.

82. Comisia se întemeiază pe jurisprudența Curții care sugerează că obiectivele de conservare este necesar să fie suficient de specifice, concluzionând astfel că specificitatea impune diferențierea între menținere și regenerare. De asemenea, ea se întemeiază pe modul de redactare a Directivei habitate. În această privință, Comisia subliniază că o astfel de distincție se repetă pe tot parcursul

³⁸ În observațiile sale scrise depuse la Curte, Comisia furnizează trei exemple: (1) pentru tipul de habitat (6210) Pajiști uscate seminaturale și facies de acoperire cu tufișuri pe substraturi calcaroase (*Festuco-Brometalia*), autoritățile bavareze au stabilit obiectivele de conservare: „menținerea, dacă este necesar regenerarea pajiștilor calcaroase uscate aproape naturale și în mare parte fără plante lemnoase”; (2) în Brandenburg, obiectivul de conservare în cazul tipului de habitat (6240) Pajiști stepice subpanonice pentru un sit este stabilit astfel: „menținerea și regenerarea pajiștilor semiuscate și de stepă bogate structural și în specii” și (3) în Saxonia Inferioară, într-un sit, obiectivele de conservare pentru tipul de habitat (91D0) Mlaștini împădurite sunt „menținerea și readucerea la un stadiu corespunzător de conservare”.

Directivei habitate și este esențială pentru stabilirea măsurilor de conservare necesare care trebuie realizate pe baza obiectivelor respective în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, precum și pentru evaluarea aspectului dacă un plan sau un proiect ar putea afecta în mod semnificativ situl în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din cadrul său. În sfârșit, Comisia invocă un exemplu dintr-un alt stat membru³⁹.

83. Pe baza interpretării sale potrivit căreia obiectivele de conservare trebuie să facă o distincție clară între menținere și regenerare, Comisia concluzionează că obiectivele de conservare care nu fac o astfel de distincție, ceea ce se întâmplă sistematic în Germania, nu sunt în concordanță cu Directiva habitate.

84. Germania contestă interpretarea Comisiei. Deși este de acord cu faptul că este necesar să se stabilească obiective de conservare clare și fără echivoc pentru fiecare ASC, statul membru respectiv susține că aspectul dacă aceste obiective sunt realizate prin menținerea sau regenerarea obiectelor de interes protejate depinde de stadiul efectiv al ASC. Măsurile de menținere sau de regenerare trebuie să fie puse în aplicare în funcție de modul în care evoluează în fiecare caz în parte stadiul efectiv al unui tip de habitat sau al unei specii.

85. Germania consideră că nu există niciun motiv pentru a se face distincție între menținere și regenerare atunci când se exprimă obiectivele de conservare, ci că este necesar mai degrabă să se definească un standard calitativ sau cantitativ, astfel încât obiectivul de conservare să urmărească regenerarea atât timp cât acest standard nu este încă atins și menținerea standardului menționat imediat după ce acesta este atins.

86. Acest stat membru mai susține că, dacă, după cum consideră Comisia, este necesar să se facă distincție între obiectivele de conservare în funcție de aspectul dacă ele trebuie realizate prin menținerea sau regenerarea obiectelor de interes protejate, atunci ar fi necesar ca, la fiecare modificare a gradului de conservare într-o ASC, să se modifice obiectivul de conservare corespunzător pentru fiecare tip de habitat și specie. În special, în habitatele dinamice, precum estuarul Elbei, unde este prezentă specia de plante *Oenanthe conioides*, menționată de Comisie, ar putea fi necesar ca obiectivele de conservare să fie adaptate în mod repetat la condițiile de mediu aflate în schimbare. Acest lucru ar putea genera o situație în care nu ar fi stabilit între timp niciun obiectiv de conservare care să urmărească menținerea, ci numai obiective de conservare care urmăresc regenerarea sau invers. Prin urmare, poziția adoptată de Comisie ar putea conduce la lacune în ceea ce privește nivelul de protecție.

87. Germania respinge de asemenea argumentația Comisiei întemeiată pe modul de redactare a Directivei habitate. În special, faptul că există o dihotomie între obiectivul menținerii și obiectivul regenerării, care străbate întregul text al acestei directive, nu pledează împotriva practicii germane, întrucât stadiul standard obligatoriu trebuie să fie în orice moment fie menținut, fie regenerat. De asemenea, nu reiese că se impune să se facă distincție între menținere și regenerare; interpretarea coroborată a celui de al optulea considerent și a articolului 3 alineatul (1) din Directiva habitate arată că există un singur criteriu variabil: obiectivul este în general stadiul corespunzător de conservare, iar măsurile de menținere sau de regenerare se bazează pe împrejurări care se modifică în mod dinamic în fiecare caz în parte.

³⁹ În observațiile sale scrise depuse la Curte, Comisia face referire la un exemplu din Regiunea Valonă din Belgia, care a stabilit ca obiectiv de conservare pentru tipul de habitat (5110) Formațiuni stabile xerotermofile de *Buxus sempervirens* pe pante stâncoase (*Berberidion* p.p.) faptul că este necesar să fie doar „menținut”, întrucât atât întinderea sa, cât și calitatea mediului nu trebuie să sporească, în timp ce pentru tipul de habitat (6210) Pajiști uscate seminaturale și facies de acoperire cu tufișuri pe substraturi calcaroase (*Festuco-Brometalia*), 150 de hectare și calitatea ecologică trebuie „regenerate”.

88. În ceea ce privește articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate, Germania este de acord cu faptul că măsurile de conservare care urmăresc menținerea stării obiectelor de interes protejate sunt diferite de cele care urmăresc regenerarea lor. Totuși, de aici nu se poate trage nicio concluzie despre cerințele pe care trebuie să le îndeplinească obiectivele de conservare. Referitor la argumentele întemeiate pe articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, posibilitatea ca un plan sau un proiect propus să afecteze în mod semnificativ un sit depinde de condițiile concrete care există în sit la momentul evaluării, iar nu de alegerea formală efectuată în trecut, prin care a fost atribuit obiectivelor de conservare a sitului scopul menținerii sau al regenerării. Într-adevăr, Germania susține în continuare, în acest context, că de fapt Curtea nu a identificat nimic în neregulă în cazul unui obiectiv de conservare formulat fără o astfel de distincție⁴⁰.

89. Directiva habitate impune statelor membre să facă o distincție între necesitatea menținerii și necesitatea regenerării atunci când se formulează obiectivele de conservare pentru o ASC?

90. Mai întâi, după cum am afirmat în legătură cu chestiunea dacă obiectivele de conservare trebuie cuantificate (a se vedea punctele 51 și 52 din prezentele concluzii), jurisprudența Curții care sugerează că obiectivele de conservare este necesar să fie suficient de specifice nu a abordat aspectul dacă aceasta înseamnă că astfel de obiective trebuie să facă distincție între menținere și regenerare. Prin urmare, Comisia nu poate invoca această jurisprudență pentru a-și susține poziția privind necesitatea unei astfel de distincții. În plus, argumentele întemeiate pe practica dintr-un singur stat membru sunt, după cum s-a arătat deja la punctul 72 din prezentele concluzii, lipsite de relevanță.

91. Acestea fiind spuse, dorim să amintim că, după cum se afirmă la articolul 2 alineatul (1) din cadrul său, obiectivul general al Directivei habitate este menținerea biodiversității. Acest lucru este exprimat și în considerentele sale:

„întrucât, scopul său principal fiind să promoveze *menținerea* biodiversității luând în considerare aspectele economice, sociale, culturale și regionale, prezenta directivă contribuie la atingerea obiectivului mai general al dezvoltării durabile; întrucât respectiva *menținere* a biodiversității *presupune uneori menținerea* sau chiar *încurajarea* activităților umane”⁴¹.

92. Conservarea biodiversității va necesita astfel acțiuni diferite, după cum stadiul de conservare a anumitor habitate sau specii este sau nu este corespunzător. Pe scurt, stadiul unui habitat sau al unei specii este corespunzător atunci când nu are nevoie de intervenția omului pentru a supraviețui în viitorul apropiat⁴². Atunci când înființează ASC, statele membre trebuie să indice cu claritate scopul lor în efortul mai general de conservare a biodiversității, precum și stadiul (corespunzător sau nu) al habitatelor și al speciilor care au constituit motivul pentru care acea zonă concretă a fost aleasă pentru a face parte din Natura 2000. Prin urmare, putem fi de acord cu poziția Germaniei potrivit căreia este necesar ca obiectivele de conservare pentru o ASC să formuleze standarde (calitative sau cantitative), care să exprime stadiul corespunzător de conservare al habitatului și al speciilor pe care le acoperă.

⁴⁰ Germania face referire în această privință la Hotărârea din 5 iulie 2018, Grace și Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, punctul 36), în care Curtea a considerat că „obiectivul de conservare al APS este de a menține sau de a restaura condițiile de conservare favorabile eretelui vânat. Mai concret, APS permite realizarea acestui obiectiv tocmai prin faptul că oferă speciei protejate un habitat care cuprinde o zonă de hrănire”. În final, Curtea a statuat că proiectul propus aflat în discuție în cauza respectivă nu îndeplinea cerințele articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate (a se vedea punctele 42-57 din hotărârea menționată).

⁴¹ Sublinierea noastră.

⁴² În această privință, articolul 1 litera (e) din Directiva habitate explică ceea ce se înțelege prin stadiu corespunzător de conservare a unui habitat, iar articolul 1 litera (i) din cadrul său stabilește când se poate considera că există un stadiu corespunzător de conservare a unei specii.

93. Dacă stadiul de conservare este corespunzător, adesea realizarea obiectivelor respective nu va necesita nicio acţiune umană (cu excepţia monitorizării pentru a se verifica dacă tendinţa pozitivă continuă). Totuşi, se pare că numeroase ASC nu ating un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor şi a speciilor pe care le acoperă⁴³. În acelaşi timp, un stadiu corespunzător de conservare s-ar putea schimba din cauza unui eveniment (natural sau provocat de om) care provoacă deteriorarea sa (de exemplu o secetă gravă pentru o perioadă îndelungată sau o deversare de hidrocarburi într-un râu). În asemenea situaţii, pentru atingerea standardelor va fi nevoie de măsuri umane active. Astfel, măsurile de conservare necesare pentru atingerea aceluiaşi standard ar putea să urmărească uneori menţinerea, iar alteori regenerarea. Stabilirea standardelor care, atunci când sunt atinse, demonstrează că stadiul de conservare este corespunzător permite adoptarea măsurilor necesare pentru atingerea acestor standarde.

94. În timp ce standardele rămân aceleaşi (sau ar putea fi necesar să fie uşor modificate de-a lungul timpului), măsurile trebuie să fie adaptate în mod constant şi să urmărească fie menţinerea, fie regenerarea. În opinia noastră, ceea ce se exprimă prin termenul de obiective de conservare sunt standardele care se impune să fie atinse în cadrul unei ASC. Prin urmare, nu este necesar ca obiectivele de conservare să fie stabilite în termeni de menţinere sau regenerare.

95. Autorităţile responsabile de gestionarea unei ASC trebuie să ştie în orice moment dacă realizarea obiectivelor de conservare necesită fie măsuri de menţinere, fie măsuri de regenerare mai active şi sunt obligate să adapteze măsurile de conservare în consecinţă. În opinia noastră, este important să se facă o distincţie între menţinere şi regenerare la nivelul măsurilor de conservare, iar nu la nivelul obiectivelor de conservare. O astfel de interpretare permite să se facă distincţie între noţiunile de obiective de conservare şi de măsuri de conservare. Obiectivele de conservare sunt, din această perspectivă, standarde stabile elaborate pentru habitatele şi speciile din cadrul unei ASC, iar măsurile de conservare sunt o categorie dinamică, care trebuie ajustată în mod constant în funcţie de stadiul de conservare efectiv al unei ASC. În caz contrar, diferenţa dintre obiectivele de conservare şi măsurile de conservare devine doar una de grad, făcând inutilă utilizarea celor două noţiuni.

96. Practica germană, care stabileşte un stadiu standard al unui habitat sau al unei specii şi obligă autorităţile să atingă acest stadiu, de la caz la caz, prin măsuri de menţinere sau de regenerare, este conformă cu Directiva habitate şi în special cu obiectivul prevăzut la articolul 2 alineatul (2) din cadrul său de a asigura menţinerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor şi a speciilor.

97. În concluzie, considerăm că afirmaţia Comisiei potrivit căreia Germania ar fi încălcat articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate prin stabilirea unor obiective de conservare care nu fac distincţie între menţinerea şi regenerarea obiectelor de interes protejate prezente în sit este nefondată, întrucât Directiva habitate nu impune statelor membre să facă o asemenea distincţie în ceea ce priveşte obiectivele de conservare.

⁴³ A se vedea de exemplu Documentul de lucru al serviciilor Comisiei „Verificarea adecvării legislaţiei Uniunii privind natura (Directiva păsări şi Directiva habitate)”, SWD(2016) 472 final, Bruxelles, 16 decembrie 2016, în special punctele 5.5, 6.1.1 şi 7; raportul Comisiei, citat la nota de subsol 16 din prezentele concluzii, în special punctele 2, 3 şi 6.

3. Afirmarea potrivit căreia obiectivele de conservare trebuie să fie obligatorii în raport cu terții

98. Comisia susține că există situri în cazul cărora obiectivele de conservare care sunt specificate la nivelul planurilor de gestionare nu sunt obligatorii în raport cu terții⁴⁴.

99. Comisia consideră că articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate impune ca obiectivele de conservare să fie stabilite prin acte care sunt obligatorii nu doar pentru autoritățile naționale competente pe plan intern, ci și pentru terți.

100. Germania contestă această poziție. În opinia sa, obiectivele de conservare, prin însăși natura lor de „obiective”, nu sunt concepute pentru a fi impuse terților, ci pentru a fi puse în aplicare de autoritățile competente.

101. Totuși, acest stat membru explică faptul că, într-o primă etapă, obiectivele de conservare specifice unui sit sunt definite prin acte cu putere de lege sau norme administrative prin care se desemnează ASC și astfel sunt în mod incontestabil obligatorii în raport cu terții. Apoi, într-o a doua etapă, măsurile de conservare și, dacă este necesar, obiectivele de conservare mai specifice sunt stabilite mai detaliat în cadrul planurilor de gestionare și de dezvoltare, care sunt de asemenea obligatorii în mod indirect pentru terți.

102. Comisia nu respinge argumentele Germaniei potrivit cărora obiectivele de conservare la nivel de sit se stabilesc prin acte normative care sunt în general obligatorii în raport cu terții. Totuși, Comisia consideră că obiectivele de conservare mai detaliate stabilite în planurile de gestionare nu sunt și nici nu trebuie să fie obligatorii din punct de vedere juridic.

103. În opinia Germaniei, măsurile de menținere sau de regenerare elaborate în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate, în măsura în care se impun pentru atingerea obiectivelor de conservare, ar putea fi necesar să fie puse în aplicare de terți. În acest caz, planurile de gestionare și de dezvoltare nu conțin în sine mecanismele necesare, ci necesită alte instrumente precum, de exemplu, încheierea de contracte sau adoptarea de măsuri de reglementare suplimentare. Numai acele contracte sau reglementări suplimentare vor crea atunci obligația terților care sunt părți contractante de a pune în aplicare măsurile respective.

104. Totuși, după cum susține Germania, obiectivele de conservare specificate mai detaliat în planurile de gestionare și de dezvoltare sunt indirect obligatorii față de terți în măsura în care, în primul rând, aceste părți nu pot pune în aplicare niciun plan sau proiect ori altă acțiune care ar putea aduce atingere obiectivelor de conservare⁴⁵ și, în al doilea rând, proprietarii terenurilor din zonele situate într-o ASC trebuie să tolereze măsuri de menținere și de regenerare⁴⁶.

⁴⁴ În observațiile sale scrise depuse la Curte, Comisia furnizează trei exemple: (1) articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul bavarez privind rețeaua Natura 2000 prevede că planurile de gestionare nu creează obligații pentru proprietarii terenurilor și titularii autorizațiilor private de pășunat, iar planul de gestionare integrat pentru estuarul Elbei precizează că nu impune nicio obligație directă persoanelor fizice; (2) site-ul relevant al landului Saxonia indică faptul că prevederile planurilor de gestionare nu sunt obligatorii pentru persoane fizice și că aceste planuri sunt obligatorii numai pentru autoritățile în domeniul protecției naturii, în timp ce alte autorități sunt obligate doar să le consulte sau să le ia în considerare și (3) manualul de planificare a gestionării siturilor din landul Brandenburg menționează că planurile de gestionare sunt obligatorii pentru autoritățile în domeniul protecției naturii.

⁴⁵ Acest lucru este garantat de articolul 34 din Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Legea privind protecția naturii și conservarea peisajelor (Legea federală privind protecția naturii) din 29 iulie 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2542), în versiunea aplicabilă prezentei proceduri (denumită în continuare „BNatSchG”), care transpune articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate în dreptul intern.

⁴⁶ Acest lucru este garantat de articolul 65 din BNatSchG.

105. În opinia noastră, obiectivele de conservare, chiar prin însăși natura lor de „obiective”, sunt concepute pentru punerea lor ulterioară în aplicare, care trebuie să fie asigurată de autoritățile competente. Jurisprudența Curții potrivit căreia desemnarea siturilor este necesar să fie obligatorie⁴⁷ nu poate fi înțeleasă ca fiind o cerință în sensul că un astfel de act de desemnare trebuie să impună terților obligații active concrete. Totuși, după cum a arătat Germania, obiectivele de conservare limitează libertatea terților de a întreprinde acțiuni private care sunt contrare obiectivelor respective și impun acestora să tolereze măsuri active adoptate în scopul realizării obiectivelor menționate. Odată ce obiectivele de conservare sunt puse în aplicare prin anumite măsuri, măsurile în cauză pot genera obligații concrete pentru terți (de exemplu interzicerea accesului în anumite părți ale unei păduri), dacă acest lucru este necesar pentru atingerea standardului care reflectă stadiul corespunzător de conservare.

106. În concluzie, în opinia noastră, Comisia nu a demonstrat că Germania a încălcat articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate prin faptul că nu a stabilit obiectivele de conservare prin acte obligatorii în raport cu terții.

107. Având în vedere cele de mai sus, al doilea motiv invocat de Comisie, potrivit căruia Germania ar fi încălcat în mod general și persistent articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate prin stabilirea unor obiective de conservare care nu îndeplinesc cerințele legale impuse de această dispoziție, nu poate fi admis⁴⁸.

V. Concluzie

108. Având în vedere considerațiile precedente și fără a aduce atingere examinării celorlalte motive invocate în prezenta cauză, propunem Curții:

- constatarea faptului că Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1993 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, prin faptul că nu a stabilit niciun obiectiv de conservare pentru 88 dintre cele 4 606 situri în cauză;
- respingerea în rest a celui de al doilea motiv invocat de Comisie.

⁴⁷ A se vedea în această privință Hotărârea din 27 februarie 2003, Comisia/Belgia (C-415/01, EU:C:2003:118, punctul 22), și Hotărârea din 14 octombrie 2010, Comisia/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602, punctele 64 și 65).

⁴⁸ Nu este necesar să se analizeze dacă încălcarea are un caracter general și persistent, întrucât cazurile individuale de încălcări nu au fost demonstrate în prezenta cauză. Cu privire la noțiunea de încălcare generală și persistentă, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-444/21, EU:C:2023:90, punctele 103-107).