Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
TAMARE ĆAPETA,
predstavljeni 20. aprila 2023 [1]

Zadeva C-116/22

Evropska komisija
proti

Zvezni republiki Nemčiji

„Neizpolnitev obveznosti države – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Člen 4(4) – Posebna ohranitvena območja – Obveznost določitve ciljev ohranjanja“

I. Uvod

1. „Kar počnemo med letoma 2020 in 2030, […] bo odločilno desetletje za prihodnost človeštva na Zemlji. Prihodnost ni določena, prihodnost je v naših rokah.“ [2]

2. Evropska unija je pri usmerjanju prihodnosti udeležena prek, deloma, Direktive o habitatih. [3]

3. Ta zadeva je ena v nizu zadev, prek katerih Evropska komisija uveljavlja ta instrument. Na podlagi člena 258 PDEU je uvedla postopek zaradi neizpolnitve obveznosti proti Zvezni republiki Nemčiji zaradi neizpolnitve obveznosti iz členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih.

4. To je na tem področju četrta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je vložena pri Sodišču – po sodbah z dne 5. septembra 2019, Komisija/Portugalska (Določitev in zaščita posebnih ohranitvenih območij) [4] in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija [5] ter še nerešena zadeva C-444/21, Komisija/Irska (Zaščita posebnih ohranitvenih območij), v kateri sem predstavila sklepne predloge. [6] Poleg tega Sodišče obravnava še eno podobno tožbo, [7] potekajo pa tudi postopki zaradi neizpolnitve obveznosti proti več drugim državam članicam. [8]

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Clay, J., (režija), *Breaking Boundaries: The Science of Our Planet* (Premikanje meja: znanost našega planeta), originalni dokumentarni film Netflixa (pripovedujeta D. Attenborough in J. Rockström), 2021.

3 Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), kakor je bila pred kratkim spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (L 2013, L 158, str. 193) (v nadaljevanju: Direktiva o habitatih).

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

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

6 C-444/21, EU:C:2023:90.

7 Glej še nerešeno zadevo C-85/22, Komisija/Bolgarija.

8 Komisija je v tožbi v obravnavani zadevi pojasnila, da poteka več drugih postopkov zaradi enake neizpolnitve obveznosti, in sicer proti Belgiji, Španiji, Italiji, Cipru, Latviji, Litvi, Poljski, Romuniji in Slovaški.

5. Po kratkem opisu poteka tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti proti Nemčiji (II) bom najprej obravnavala Direktivo o habitatih ter člena 4(4) in 6(1) te direktive (III). Nato bom, kot je zahtevalo Sodišče, analizirala drugi očitek, ki ga navaja Komisija v tej zadevi in ki se nanaša na kršitev člena 4(4) Direktive o habitatih v zvezi z zahtevami po ciljih ohranjanja (IV).

II. Potek tega postopka: predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

6. Ta zadeva se nanaša na izpolnjevanje obveznosti Nemčije na podlagi členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih v alpski, atlantski in celinski biogeografski regiji. [9]

7. Komisija je v zvezi z vsako od tej regij z odločbama, izdanima v letih 2003 in 2004, sprejela seznam območij, pomembnih za Skupnost (v nadaljevanju: OPS), na ozemlju Nemčije. [10] Komisija je te sezname pozneje posodobila, med drugim z odločbama, izdanima v letih 2007 in 2008. [11] Obravnavana zadeva se nanaša na skupaj 4606 območij, uvrščenih v te odločbe Komisije.

8. Po poizvedbah prek postopka EU pilot je Komisija 27. februarja 2015 Nemčiji v skladu s členom 258 PDEU poslala uradni opomin, v katerem je predstavila svoje stališče, da ta država članica številnih OPS ni določila za posebna ohranitvena območja (v nadaljevanju: POO) in da ni določila potrebnih ohranitvenih ukrepov, s čimer naj bi kršila člena 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih.

9. Nemčija je 24. junija 2015 odgovorila na uradni opomin ter pojasnila napredek pri določanju POO in sprejemanju ohranitvenih ukrepov. Poleg tega je Nemčija 14. januarja 2016, 7. aprila 2016, 25. julija 2016, 23. decembra 2016, 27. julija 2017, 22. decembra 2017 in 3. avgusta 2018 Komisiji poslala sedem posodobitev glede določitev za POO in sprejetja ohranitvenih ukrepov.

10. Za te sklepne predloge je pomembno, da je Komisija Nemčiji 26. januarja 2019 poslala dodatni uradni opomin, v katerem je trdila, da je ta država članica s tem, da splošno in vztrajno ni določala ciljev ohranjanja in ohranitvenih ukrepov, ki bi bili dovolj podrobni in prilagojeni zadevnim območjem, kršila svoje obveznosti iz členov 4(4) in 6 Direktive o habitatih.

11. Nemčija je 26. aprila 2019 in 11. junija 2019 odgovorila na dodatni uradni opomin ter pojasnila napredek pri določanju POO in sprejemanju ohranitvenih ukrepov. Oporekala je stališču Komisije glede obveznosti iz Direktive o habitatih v zvezi s cilji ohranjanja in ohranitvenimi ukrepi.

[9] Navedene regije so del omrežja Natura 2000. Glej dalje točke od 21 do 23 teh sklepnih predlogov.

[10] Odločba Komisije 2004/69/ES z dne 22. decembra 2003 o sprejetju seznama območij, pomembnih za Skupnost, za alpsko biogeografsko regijo na podlagi [Direktive o habitatih] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 10); Odločba Komisije 2004/813/ES z dne 7. decembra 2004 o sprejemu, v skladu z [Direktivo o habitatih], seznama območij, pomembnih za Skupnost, za atlantsko biogeografsko regijo (UL 2004, L 387, str. 1); Odločba Komisije 2004/798/ES z dne 7. decembra 2004 o sprejemu, v skladu z [Direktivo o habitatih], seznama območij, pomembnih za Skupnost, za celinsko biogeografsko regijo (UL 2004, L 382, str. 1). Šestletni rok za določitev teh območij kot posebnih ohranitvenih območij na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih je potekel 22. decembra 2009 za alpsko biogeografsko regijo in 7. decembra 2010 za atlantsko in celinsko biogeografsko regijo.

[11] Odločba Komisije 2008/218/ES z dne 25. januarja 2008 o sprejetju prvega posodobljenega seznama območij, pomembnih za Skupnost, za alpsko biogeografsko regijo v skladu z [Direktivo o habitatih] (UL 2008, L 77, str. 106); Odločba Komisije 2008/23/ES z dne 12. novembra 2007 o sprejetju prvega posodobljenega seznama območij, pomembnih za Skupnost, za atlantsko biogeografsko regijo v skladu z [Direktivo o habitatih] (UL 2008, L 12, str. 1); Odločba Komisije 2008/25/ES z dne 13. novembra 2007 o sprejetju prvega posodobljenega seznama območij, pomembnih za Skupnost, za celinsko biogeografsko regijo v skladu z [Direktivo o habitatih] (UL 2008 L 12, str. 383). Šestletni rok na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih za ta dodatna območja je bil 25. januarja 2014 za alpsko biogeografsko regijo, 12. novembra 2013 za atlantsko biogeografsko regijo in 13. novembra 2013 za celinsko biogeografsko regijo. Tako je, če se upošteva prva od teh odločb, šestletni rok na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih za dodatna območja potekel najpozneje 25. januarja 2014.

12. Komisija je 13. februarja 2020 na Nemčijo naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da se zatrjevane kršitve členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih nadaljujejo. Komisija je na prošnjo te države članice z dopisom z dne 12. marca 2020 podaljšala rok za odgovor na obrazloženo mnenje do 13. junija 2020.

13. Nemčija je 12. junija 2020 odgovorila na obrazloženo mnenje. Natančneje, navedla je svoj napredek pri dokončanju določanja POO in sprejemanju ohranitvenih ukrepov. Še vedno pa se ni strinjala s stališčem Komisije glede zahtev iz Direktive o habitatih v zvezi s cilji ohranjanja in ohranitvenimi ukrepi.

14. Komisija je, ker je štela, da Nemčija do 13. junija 2020 še vedno ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih, 18. februarja 2022 pri Sodišču vložila to tožbo na podlagi člena 258 PDEU.

15. Komisija s prvim očitkom Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Nemčija s tem, da več območij na svojem ozemlju ni določila za POO (88 od 4606 OPS), kršila člen 4(4) Direktive o habitatih.

16. Z drugim očitkom Komisija Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Nemčija kršila člen 4(4) Direktive o habitatih, ker, prvič, za 88 od 4606 OPS ni določila nobenih ciljev ohranjanja ter, drugič, ker je splošno in vztrajno v POO, ki so bila določena, določala nezadostno konkretne cilje ohranjanja.

17. Komisija s tretjim očitkom Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Nemčija kršila člen 6(1) Direktive o habitatih, ker, prvič, za 737 od 4606 OPS ni določila nobenih ohranitvenih ukrepov ter, drugič, ker je splošno in vztrajno določala ohranitvene ukrepe, ki ne izpolnjujejo zahtev iz te določbe.

18. Nemčija v odgovoru na tožbo, vloženem 23. maja 2022, Sodišču predlaga, naj obravnavano tožbo v celoti zavrne kot neutemeljeno.

19. Komisija in Nemčija sta 4. julija 2022 oziroma 16. avgusta 2022 vložili tudi repliko oziroma dupliko.

20. Na podlagi člena 76(2) Poslovnika Sodišča obravnava ni bila opravljena.

III. Direktiva o habitatih in člena 4(4) in 6(1) te direktive

A. Natura 2000 in zadevne tri biogeografske regije

21. Naj spomnim,[12] POO, določena na podlagi Direktive o habitatih,[13] skupaj s posebnimi območji varstva (v nadaljevanju: POV), določenimi na podlagi Direktive o pticah,[14] tvorijo Naturo 2000,[15] ki je povezano evropsko ekološko omrežje, namenjeno dolgoročnemu preživetju najbolj dragocenih in ogroženih habitatov in vrst Evropske unije.

22. Alpska, atlantska in celinska regija, za katere gre v tej zadevi, so del Nature 2000, ki je razdeljena v pet morskih regij in devet kopenskih biogeografskih regij.[16]

23. Alpska biogeografska regija, ki ji pravijo „streha Evrope“, vključuje pet najdaljših in najvišjih gorskih verig in ima zelo visoko biotsko raznovrstnost, saj sta v njej skoraj dve tretjini rastlin evropske celine.[17] Atlantska biogeografska regija, znana pod imenom „evropski zahodni rob“, obsega dve od najbolj produktivnih morij na svetu (Severno morje in Atlantski ocean) in več kot polovico obale Evropske unije, ki je prav tako bogata s habitati in vrstami.[18] Celinska biogeografska regija, ki ji pravijo „središče Evrope“, pokriva več kot četrtino Evropske unije in ima visoko stopnjo biotske raznovrstnosti, poznana pa je še posebej po tem, da je nahajališče številnih redkih živalskih in rastlinskih vrst.[19]

B. Ponovno o sistematiki Direktive o habitatih

24. Kot sem natančneje pojasnila v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Irska (Zaščita posebnih ohranitvenih območij),[20] države članice prispevajo k Naturi 2000 glede na zastopanost zadevnih habitatnih tipov in vrst, uvrščenih v priloge k Direktivi o habitatih, ki jih opredelijo kot POO, na svojem ozemlju.

[12] Glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Irska (Zaščita posebnih ohranitvenih območij) (C-444/21, EU:C:2023:90, točke od 25 do 28).

[13] Glej člen 3(1) ter šesto in sedmo uvodno izjavo Direktive o habitatih.

[14] Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7), s katero je bila razveljavljena Direktiva Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 98) (v nadaljevanju: Direktiva o pticah).

[15] Kot zanimivost: Parlament je v postopku odločanja podal predlog za spremembo, da bi se imenovala „Natura Semper“, ki pa ni uspel. Glej v zvezi s tem mnenje Parlamenta v prvi obravnavi predloga za direktivo Sveta o varstvu naravnih in polnaravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst. Predlog spremembe 13 (UL 1990, C 324, str. 26).

[16] Glej na primer Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, „The state of nature in the European Union. Report on the status and trends in 2013 – 2018 of species and habitat types protected by the Birds and the Habitats Directives“ (Stanje narave v Evropski uniji. Poročilo o stanju in trendih vrst in habitatnih tipov, zavarovanih z Direktivo o pticah in Direktivo o habitatih, v obdobju 2013–2018) (COM(2020) 635 final), Bruselj, 15. oktober 2020 (v nadaljevanju: poročilo Komisije), str. 1.

[17] Glej na primer dokument Komisije „Natura 2000 in the Alpine Region“ (Natura 2000 v alpski regiji), Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxembourg, 2005, Evropska agencija za okolje, „Biogeographical regions in Europe: The Alpine region – mountains of Europe“ (Biogeografske regije v Evropi: alpska regija – gore Evrope), 2008, na voljo na: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

[18] Glej na primer dokument Komisije „Natura 2000 in the Atlantic Region“ (Natura 2000 v atlantski regiji), Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxembourg, 2009.

[19] Glej na primer dokument Komisije „Natura 2000 in the Continetal Region“ (Natura 2000 v celinski regiji), Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxembourg, 2005.

[20] Glej C-444/21, EU:C:2023:90, točke od 29 do 53.

25. Na kratko, z Direktivo o habitatih je določeno, da se POO določijo po fazah, začetek pa so vhodni podatki držav članic, na podlagi česar Komisija določi seznam OPS z zavezujočim aktom. Ko ta zavezujoč akt začne veljati, imajo države članice šest let časa, da ta OPS formalno določijo za POO in določijo potrebne ohranitvene ukrepe.

26. S členom 4(4) Direktive o habitatih je od držav članic zahtevano, da določijo POO. Ta člen določa:

„Ko je območje, pomembno za Skupnost, sprejeto skladno s postopkom iz odstavka 2, zadevna država članica čim prej in najkasneje v šestih letih določi to območje za posebno ohranitveno območje in določi prednostne naloge glede na pomembnost območij za ohranjanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitatnega tipa iz Priloge I ali vrste iz Priloge II ter za usklajenost Nature 2000 in glede na nevarnost, da bi se ta območja razvrednotila ali uničila.“

27. Hkrati z določitvijo POO mora država članica vzpostaviti tudi potrebne ohranitvene ukrepe. To je predpisano v členu 6(1) Direktive o habitatih, ki določa:

„Za posebna ohranitvena območja države članice določijo potrebne ohranitvene ukrepe, ki po potrebi vključujejo ustrezne načrte upravljanja, pripravljene posebej za ta območja ali zajete v drugih razvojnih načrtih, ter ustrezne zakonske, upravne ali pogodbene ukrepe, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I in vrst iz Priloge II na teh območjih.“

28. Čeprav so obveznosti držav članic v Direktivi o habitatih določene v dveh ločenih določbah, sta določitev POO in vzpostavitev potrebnih ohranitvenih ukrepov, če želimo doseči cilje Natura 2000, nedeljiva celota. Naj spomnim, cilj Direktive o habitatih je doseči prave rezultate v določenih delih narave. [21]

29. V zvezi z območji na nemškem ozemlju, ki so upoštevna v tej zadevi, je rok za izpolnitev obveznost iz členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih potekel najpozneje leta 2014 (glej opombo 11 teh sklepnih predlogov).

30. Niti v členu 4(4) niti v členu 6(1) Direktive o habitatih določitev ciljev ohranjanja ni izrecno omenjena. Vendar je Sodišče štelo, da zahteva po določitvi ciljev ohranjanja pomeni obvezen in potreben korak med določitvijo POO, kar je zahtevano s členom 4(4) Direktive o habitatih, in izvajanjem ohranitvenih ukrepov, kar je zahtevano s členom 6(1) te direktive. [22]

31. V resnici cilji ohranjanja, zaradi katerih je bilo neko območje izbrano, da se zaščiti kot POO, vsaj do neke mere obstajajo že pred njegovo formalno določitvijo. To jasno izhaja iz sodne prakse, ki se nanaša na člen 6(3) Direktive o habitatih. [23] Ta določba, ki je edina, v kateri so izrecno omenjeni cilji ohranjanja, [24] je namenjena temu, da se ohrani možnost, da se dosežejo cilji prihodnjega POO od njegove uvrstitve na seznam OPS, tako da se zahteva vnaprejšnja odobritev vseh projektov, ki bi lahko ogrozili te cilje. Zato, kot je poudarila generalna pravobranilka J. Kokott, „[o]b uvrstitvi na seznam Skupnosti sicer še niso določeni izrecni cilji ohranjanja, vendar so ti razvidni iz vseh habitatov in vrst, za katere je ohranitveno območje […] zaščiteno“. [25]

[21] Glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Irska (Zaščita posebnih ohranitvenih območij) (C-444/21, EU:C:2023:90, točka 9).

[22] Glej sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047, točka 52).

[23] Glej sodbo z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 54).

[24] Cilji ohranjanja so omenjeni tudi v osmi in deseti uvodni izjavi Direktive o habitatih.

[25] Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi CFE in Terre wallonne (C-43/18 in C-321/18, EU:C:2019:56, točka 76).

32. Ker cilji ohranjanja odražajo razloge, zaradi katerih je neko območje sploh treba določiti za POO, je s sodno prakso tako povsem logično zahtevano, da se ti cilji ohranjanja izrazijo, ko je POO formalno določeno. Izraz ciljev ohranjanja je tako del take formalne določitve POO. Cilji ohranjanja morajo biti zato določeni v istem šestletnem roku iz člena 4(4) Direktive o habitatih. [26]

33. Ob upoštevanju navedenega bom zdaj obravnavala drugi očitek Komisije v obravnavani zadevi.

IV. Drugi očitek: kršitev člena 4(4) Direktive o habitatih

34. Komisija z drugim očitkom trdi, da je Nemčija kršila člen 4(4) Direktive o habitatih, ker za več od zadevnih 4606 območij ni določila ciljev ohranjanja.

35. Komisija v bistvu navaja dve vrsti trditev. Prvič, za nekatera območja (88 od 4606 območij) naj sploh ne bi bili določenih nobeni cilji ohranjanja. Drugič, v številnih območjih naj cilji ohranjanja ne bi bili številčno opredeljeni in merljivi, z njimi naj se ne bi razlikovalo med ohranjanjem in obnovitvijo zavarovanih interesov na območju ter naj tudi ne bi bili zavezujoči za tretje osebe. Komisija dodatno trdi, da je druga vrsta kršitve splošna in vztrajna.

36. Vsako od teh trditev bom ločeno obravnavala v nadaljevanju.

A. Trditev, da Nemčija za nekatera območja ni določila ciljev ohranjanja

37. Komisija trdi, da glede na informacije, ki jih je Nemčija posredovala v predhodnem postopku, obstaja 88 območij, za katera sploh niso bili določeni cilji ohranjanja. Sklicuje se na sodno prakso Sodišča, s katero je zahtevano, da se cilji ohranjanja določijo za vsako POO.

38. Nemčija v odgovor na to trditev zatrjuje, da je med datumom, ko je bilo poslano obrazloženo mnenje, in 31. marcem 2022 določila konkretne cilje ohranjanja za ta območja, razen za nekaj območij, za katera se pričakuje, da bodo ob naslednji posodobitvi odstranjena s seznama območij.

39. Kot je bilo navedeno zgoraj (glej točki 30 in 32 teh sklepnih predlogov), je določitev ciljev ohranjanja na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih obvezna. Države članice jih morajo za območja, ki so določena za POO, določiti v roku šestih let, ki je določen v temu členu.

40. Kot je navedla Komisija, Nemčija ne oporeka temu, da ni določila ciljev ohranjanja za vsaj nekatera od zadevnih območij do poteka roka iz obrazloženega mnenja, tj. 13. junija 2020 (glej točko 12 teh sklepnih predlogov). [27]

41. V teh okoliščinah menim, da je treba trditvi Komisije, da na številnih območjih ni nikakršnih ohranitvenih ukrepov, pritrditi.

[26] Glej sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047, točka 53).

[27] V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba vprašanje neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kot se je pokazal ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, pri čemer Sodišče ne sme upoštevati pozneje nastalih sprememb. Glej na primer sodbi z dne 11. septembra 2001, Komisija/Nemčija (C-71/99, EU:C:2001:433, točka 29), in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047, točka 56).

B. Trditev, da cilji ohranjanja, ki jih je določila Nemčija, niso dovolj konkretni ter da je kršitev te države članice splošna in vztrajna

42. Komisija trdi, da je glede na informacije, ki jih je Nemčija predložila v predhodnem postopku, ta država članica splošno in vztrajno kršila svoje obveznosti iz člena 4(4) Direktive o habitatih, ker je sistematično določala cilje ohranjanja, ki ne izpolnjujejo zahtev iz te določbe. Prvič, ti cilji naj ne bi bili številčno opredeljeni in merljivi. Drugič, z njimi naj se ne bi razlikovalo med ohranjanjem in obnovitvijo zavarovanih interesov na območju. Tretjič, cilji naj ne bi bili zavezujoči za tretje osebe.

43. Poleg tega Komisija ne zatrjuje le, da nekateri cilji ohranjanja niso dovolj konkretni, ampak tudi, da izkazujejo vzorec, zaradi česar naj bi bila kršitev Nemčije splošna in vztrajna.

44. Nemčija trdi, da ni splošno in vztrajno kršila člena 4(4) Direktive o habitatih. Ne oporeka temu, da so države članice dolžne določiti območju prilagojene cilje ohranjanja. Vendar Nemčija zavrača trditev, da je z Direktivo o habitatih zahtevano, da je cilje ohranjanja vedno mogoče številčno opredeliti ali da se mora z njimi razlikovati med ohranjanjem in obnovitvijo zavarovanih interesov. Nazadnje, Nemčija trdi, da so cilji ohranjanja, kot so določeni v njenem pravnem okviru, zavezujoči. Nemčija meni, da stališče Komisije nima podlage v določbah Direktive o habitatih ali sodni praksi Sodišča in da je lahko v nasprotju s cilji te direktive.

45. Zato naj bi bil spor med strankama glede trditve pod tem naslovom spor, ki se nanaša na pravo, in ne spor, ki se nanaša na dejansko stanje. Nemčija ne izpodbija dejanskega stanja, kot ga je navedla Komisija. Trdi pa, da to dejansko stanje ne pomeni kršitve obveznosti, da se določijo jasni cilji ohranjanja. Povedano drugače, Nemčija nasprotuje razlagi Komisije glede tega, kaj je zahtevano, da bi bil cilj ohranjanja dovolj konkreten.

46. Menim, da razlaga Komisije, da morajo države članice vedno navesti cilje ohranjanja, ki so številčno opredeljeni ter s katerimi se razlikuje med ohranitvenimi cilji in cilji obnovitve, ne izhaja iz Direktive o habitatih. Dalje, stališče Komisije o tem, kaj so zavezujoči učinki določitve za POO, ni sprejemljivo. Če bo Sodišče sprejelo razlago, ki jo predlagam, bi moralo zavrniti trditev Komisije, da Nemčija splošno in vztrajno ni določala dovolj konkretnih ciljev ohranjanja, skladnih z zahtevami iz člena 4(4) Direktive o habitatih.

1. Trditev, da morajo biti cilji ohranjanja številčno opredeljeni

47. Komisija trdi, da obstajajo številna območja brez številčno opredeljenih in merljivih elementov.[28] Komisija zatrjuje, da je s členom 4(4) Direktive o habitatih zahtevano, da cilji ohranjanja vsebujejo elemente, ki številčno prikazujejo, kakšen mora biti poseben prispevek zavarovanega območja, da bi se doseglo ugodno stanje ohranjenosti na nacionalni ravni za habitat ali vrsto (kot npr. povečanje populacije nekaterih vrst z natančnim številom novih osebkov).

[28] Komisija v pisnem stališču pred Sodiščem napotuje na dva primera: (1) v zvezi z območji, na katerih je prisoten habitatni tip (6510) Nižinski gojeni travniki (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*), dežela Bavarska določa ta cilj ohranjanja: „Zagotavljanje ugodnega stanja ohranjenosti z ohranjanjem in po potrebi obnovitvijo ugodnega razmerja hranil za upravljanje tega habitatnega tipa, prilagojeno obstoječemu območju“ in (2) v zvezi z vrstami dežela Baden-Württemberg za vrsto potočni škržek (*Unio crassus*) na nekem območju določa ta cilj ohranjanja: „Ohranitev potokov in kanalov z bogato strukturo, zmernim do močnim neprekinjenim tokom, peščenim do prodnatim substratom, dobro preskrbljenih s kisikom – Ohranitev zelo dobrega stanja kemijskega in ekološkega potenciala voda brez škodljivega onesnaževanja finih sedimentov ali hranil – Ohranitev neprekinjenega toka potokov z dovolj velikimi gostiteljskimi populacijami rib – Ohranitev vrst tudi zaradi primernega ohranjanja vodotokov“.

48. Komisija sodno prakso Sodišča, s katero je zahtevano, da so cilji ohranjanja dovolj konkretni, razume tako, da morajo biti številčno opredeljeni (a). Komisija se sklicuje tudi na cilje (b) in besedilo (c) Direktive o habitatih ter navaja primere iz drugih držav članic, ki so uvedle številčno opredeljene cilje ohranjanja (d).

49. Nemčija trditve Komisije izpodbija. Ta država članica med drugim trdi, da morajo biti konkretni cilji ohranjanja, pa naj bodo številčno opredeljeni ali ne, preverljivi. Sicer je povsem kvantitativen pristop mogoč za nekatere habitatne tipe in vrste, ni pa primeren kot splošno merilo. Prvič, to, da se doseže ali ne doseže zastavljena številčna vrednost, naj ne bi odražalo stanja zavarovanega območja. Drugič, tak pristop naj ne bi bil primeren za kompleksna ali dinamična zavarovana območja. Tretjič, tak pristop naj ne bi upošteval povezanosti omrežja Natura 2000 in obstoja ekoloških povezav v tem omrežju (e).

50. V nasprotju s trditvami Komisije nisem prepričana, da cilji ohranjanja niso skladni s členom 4(4) Direktive o habitatih zgolj zato, ker niso številčno opredeljeni. Zaporedoma bom obravnavala trditve Komisije in Nemčije.

a) Trditve Komisije, ki temeljijo na sodni praksi Sodišča

51. Sodišče je v sodni praksi, na katero se sklicuje Komisija, in sicer v sodbi Komisija/Grčija,[29] štelo, da cilji ohranjanja niso bili zadostni, ker so bili presplošni in preveč nenatančni ter se niso nanašali na glavne habitatne tipe in vrste na območju. Iz te sodbe ni mogoče sklepati, da dovolj konkretno pomeni številčno opredeljeno.

52. Tako s sodno prakso še ni bilo odgovorjeno na vprašanje, ali zahteva, da so cilji ohranjanja dovolj konkretni, pomeni, da morajo biti vedno številčno opredeljeni. Predlagam Sodišču, naj sprejme razlago, da za to, da bi bili cilji ohranjanja dovolj natančni, ni nujno, da so vedno številčno opredeljeni.

53. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da cilji ohranjanja ne smejo biti nejasni. Omogočati morajo, da se preveri, ali je mogoče z ukrepi, ki temeljijo na teh ciljih, doseči zaželeno stanje ohranjenosti območja. Vendar se strinjam z Nemčijo, da tega, ali je za zadostno konkretizacijo potrebna številčna opredeljenost, ni mogoče predpisati na splošno, ampak je to odvisno od okoliščin posameznega območja. Včasih je treba cilj ohranjanja izraziti v številkah; toda ali gre za tak primer, je mogoče ugotoviti le za vsak primer posebej.[30]

54. Komisija mora v konkretni zadevi dokazati, da varstvo habitatnih tipov in vrst v konkretnem območju zahteva določitev številčno opredeljenih ciljev ohranjanja.

[29] Glej sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047, zlasti točke od 57 do 59).

[30] Komisija v Obvestilu o določanju ciljev ohranjanja za območja Natura 2000, 2012, na voljo na: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, str. 6, navaja: „Cilji ohranjanja za območja Natura 2000 morajo biti kolikor se da jasni in enostavni ter omogočati, da se v praksi vzpostavijo operativni ohranitveni ukrepi. Biti morajo določeni konkretno in, *če je le mogoče*, opredeljeni v številkah in/ali velikosti“ (moj poudarek). Zato se zdi, da Komisija sama ne meni, da morajo biti cilji ohranjanja vedno izraženi v številkah.

55. Predlagano stališče, da za cilje ohranjanja ni nujno, da so številčno opredeljeni, je podprto v strokovni literaturi. Poudarjeno je bilo, da je eden od poglavitnih elementov ciljev ohranjanja ekološki pomen območij, ki se meri v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi o habitatih, ki so tako kvalitativna kot kvantitativna. [31]

b) Trditve Komisije, ki temeljijo na ciljih Direktive o habitatih

56. Komisija svoje stališče, da morajo biti cilji ohranjanja številčno opredeljeni, zagovarja s sklicevanjem na člen 1 Direktive o habitatih, ki opredeljuje „ugodno stanje ohranjenosti“ za habitatne tipe in vrste, ki ga je treba doseči.

57. Vendar ta trditev ni prepričljiva, ker so elementi za presojo, kaj je ugodno stanje ohranjenosti, kvalitativni in kvantitativni. [32]

58. Komisija dalje trdi, da so se države članice v okviru odbora iz člena 20 Direktive o habitatih strinjale, da se določijo številčno opredeljene referenčne vrednosti, ki prikazujejo mejno vrednost, nad katero je doseženo ugodno stanje ohranjenosti habitatnega tipa ali vrste zaradi njihovih obveznosti poročanja iz člena 17 te direktive. Komisija na podlagi tega sklepa, da morajo biti cilji ohranjanja številčno opredeljeni tudi na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih.

59. Komisija se dalje sklicuje na empirične dokaze v nemškem poročilu za obdobje iz člena 17 Direktive o habitatih, ki izkazujejo, da ima približno 80 % habitatnih tipov in vrst, ki so zavarovani v Nemčiji, še vedno neugodno stanje ohranjenosti. Trdi, da Nemčija ni dosegla ugodnega stanja ohranjenosti zaradi neobstoja številčno opredeljenih ciljev ohranjanja.

60. Nemčija najprej zavrača povezavo, ki jo je vzpostavila Komisija, med referenčnimi vrednostmi in zahtevami, ki jih morajo izpolnjevati cilji ohranjanja na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih. Take referenčne vrednosti naj bi bile zgolj sredstvo za izpolnitev obveznosti poročanja iz člena 17 te direktive in naj se ne bi nanašale konkretno na položaj v različnih POO, ampak na celotno ozemlje zadevne države članice. Dalje, če je iz poročila razvidno, da za nekatere habitate ali vrste še ni bilo doseženo ugodno stanje ohranjenosti, iz tega ni mogoče izpeljati, da cilji ohranjanja za posamezna POO niso zadostni. Sklepati naj bi bilo mogoče le, da ti cilji ohranjanja niso bili doseženi kot celota. Nemčija zanika, da bi bili trendi, o katerih se je poročalo – pa čeprav so neugodni – posledica neobstoja številčno opredeljenih ciljev ohranjanja.

61. Strinjam se z Nemčijo. Ne vidim povezave med neizpolnjenimi kvantitativnimi mejnimi vrednostmi, o katerih je bilo doseženo soglasje zaradi poročanja, in trditvijo, da morajo biti cilji ohranjanja številčno opredeljeni.

c) Trditve Komisije, ki temeljijo na besedilu Direktive o habitatih

62. Komisija se dodatno sklicuje na člen 6 Direktive o habitatih.

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

[32] Glej člen 1(e) in (i) Direktive o habitatih.

63. V zvezi s trditvami, ki temeljijo na členu 6(1) Direktive o habitatih, ne razumem, kako naj bi bil neobstoj številčno opredeljenih ciljev ohranjanja v nasprotju z zahtevami po določitvi potrebnih ohranitvenih ukrepov. Kot sem poudarila v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Irska (Zaščita posebnih ohranitvenih območij),[33] morajo ohranitveni ukrepi ustrezati ciljem ohranjanja. Vendar to ne pomeni, da morajo biti ti cilji vedno številčno opredeljeni.

64. Komisija svoje trditve utemeljuje tudi s členom 6(3) Direktive o habitatih in trdi, da so lahko le številčno opredeljeni cilji ohranjanja merilo za presojo učinkov načrta ali projekta na območju. Negativne učinke na cilje ohranjanja naj bi bilo mogoče z gotovostjo izključiti le, če so dovolj konkretizirani s kvantitativnimi elementi. Komisija v utemeljitev tega ponuja primer. Pojasnjuje, da lahko presoja učinkov, ki bi jih predlagana hidroelektrarna lahko imela na zavarovano vrsto rib v zavarovanjem območju, zagotovi gotovost, zahtevano s členom 6(3) Direktive o habitatih, le če so s cilji ohranjanja območja zagotovljeni podatki o številu osebkov te vrste rib in njihovi starostni strukturi, potrebni za določitev ugodnega stanja ohranjenosti.

65. Vendar je Sodišče v zadevi, ki je bila podobna takemu primeru, o skladnosti s členom 6(3) Direktive o habitatih odločilo brez takih številčno opredeljenih ciljev ohranjanja.

66. V mislih imam zadevo Komisija/Nemčija.[34] V tej zadevi je Komisija zoper Nemčijo začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti med drugim zato, ker naj bi Nemčija nepravilno ocenila nekatere ukrepe na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih. Ti ukrepi so se nanašali na ribjo stezo, nameščeno blizu elektrarne Moorburg, ki je bila namenjena temu, da se nadomesti pogin rib zaradi delovanja hladilnega mehanizma elektrarne, ki je za hlajenje iz bližnje reke zajemala velike količine vode. Ta reka je bila selitvena pot za številne vrste rib, pokrita pa je bila s številnimi območji Natura 2000 v zgornjem delu reke, katerih cilji ohranjanja so pokrivali te vrste.

67. Sodišče je v sodbi ugotovilo, da je ribja steza namenjena okrepitvi staleža rib selivk, saj tem vrstam ponuja možnost, da hitreje dosežejo svoja območja reprodukcije, s čimer naj bi se nadomestil pogin rib pri elektrarni Moorburg, tako da za cilje ohranjanja območij Natura 2000 nad to elektrarno ne bi bilo pomembnih škodljivih posledic. Sodišče je opravilo oceno, ne da bi se oprlo na številčno opredeljene cilje ohranjanja.[35]

68. Poleg tega sodna praksa vsebuje druge primere, ki ponazarjajo, da je Sodišče lahko to, ali so izpolnjene obveznosti iz člena 6(3) Direktive o habitatih, presodilo ob neobstoju številčno opredeljenih ciljev ohranjanja.[36]

69. Zato menim, da utemeljitve Komisije, ki temeljijo na členu 6(3) Direktive o habitatih, ne podpirajo trditve, da morajo biti cilji ohranjanja vedno številčno opredeljeni.

[33] Glej C-444/21, EU:C:2023:90, točka 87.

[34] Glej sodbo z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija (C-142/16, EU:C:2017:301, zlasti točke od 6 do 9 in 14).

[35] Kljub temu je Sodišče ugotovilo, da presoja posledic, ki so jo izvedli nemški organi, ni vsebovala končnih ugotovitev glede učinkovitosti ribje steze, ampak je bilo v njej navedeno le, da bi bilo to učinkovitost mogoče potrditi le po več letih spremljanja. Tako ribja steza ob izdaji soglasja skupaj z drugimi ukrepi ni zagotovila neobstoja razumnega dvoma o tem, da ta elektrarna ne bo škodovala celovitosti območja. Iz tega je sledilo, da Nemčija z izdajo soglasja za izgradnjo te elektrarne ni izpolnila obveznosti iz člena 6(3) Direktive o habitatih. Glej sodbo z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija (C-142/16, EU:C:2017:301, zlasti točke od 36 do 38 in 45).

[36] Glej med drugim sodbo z dne 11. aprila 2013, Sweetman in drugi (C-258/11, EU:C:2013:220, točka 45), v kateri je Sodišče ugotovilo, da „cilj ohranitve tako ustreza ohranitvi ugodnega stanja ohranjenosti značilnosti tega območja, in sicer apnenčastega poda“. Glej na primer tudi sodbe z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, točka 259); z dne 24. novembra 2011, Komisija/Španija (C-404/09, EU:C:2011:768, točka 101); z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330, točka 22), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 157).

d) Trditve Komisije, ki temeljijo na primerih iz drugih držav članic

70. Nazadnje, Komisija trdi, da vztrajanje pri kvantifikaciji ni nerazumno, ker obstajajo države članice, ki so določile številčno opredeljene cilje ohranjanja, pri čemer navaja primere iz Belgije, Bolgarije, Litve in Romunije. [37]

71. Nemčija na te trditve odgovarja z navedbo, da so izbrani primeri nezanesljivi in da ne prikazujejo splošnega pristopa pri določanju ciljev ohranjanja. Prav tako poudarja, da so zadevne države članice med tistimi, proti katerim Komisija vodi postopek za ugotavljanje kršitev zaradi domnevne kršitve členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih.

72. Menim, da na podlagi prakse držav članic ni mogoče sklepati o zahtevah, naloženih z Direktivo o habitatih. Zato trditve Komisije niso upoštevne.

e) Trditve Nemčije glede tega, zakaj ni mogoče na splošno naložiti kvantitativnega pristopa

73. Nemčija meni, da je cilje ohranjanja za nekatere habitatne tipe in vrste sicer mogoče določiti kvantitativno, da pa ta določitev ni primerna kot splošno merilo. Ta država članica ponuja tri razloge zakaj.

74. Prvič, povsem kvantitativen pristop, ki temelji na površini habitatnih tipov, naj ne bi mogel odražati stanja teh površin. Na primer, Nemčija pojasnjuje, da lahko 10-odstotno povečanje površine, ki jo pokriva habitatni tip (6510) Nižinski gojeni travniki, pokaže, da se je stanje ohranjenosti izboljšalo, hkrati pa bi se lahko stanje obstoječih površin poslabševalo. Zato naj številčno opredeljen cilj ohranjanja sam po sebi ne bi prikazoval, ali je dosežen ugoden status območja.

75. Drugič, kvantitativni pristop naj ne bi bil primeren za kompleksne habitatne tipe ali dinamična ohranitvena območja (v katerih se nekateri elementi kompleksnih habitatov ali različnih habitatnih tipov v ohranitvenih območjih po naravi neprestano spreminjajo in eden na drugega medsebojno vplivajo). Kvantitativni cilji ohranjanja naj ne bi mogli ustrezno odražati tega zaželenega razvoja in naj ne bi bili združljivi s stanjem ohranjenosti območij kot celote, ker tega razvoja in njegovega vpliva na stanje ohranjenosti ni mogoče izračunati, ampak bi ga bilo treba presojati kvalitativno.

76. Tretjič, kvantitativni cilji ohranjanja, ki se nanašajo na posamezna POO, naj morda ne bi bili skladni s povezanostjo omrežja Natura 2000 in naj morda ne bi upoštevali obstoja ekoloških povezav v tem omrežju.

[37] V pisnem stališču pred Sodiščem se Komisija sklicuje na te primere: (1) v Belgiji je regija Flamska določila referenčno vrednost dodatnih 2150 hektarov za habitatni tip (1130) Izlivi rek, estuariji, da bi dosegla ugodno stanje ohranjenosti, ki so prevedeni v številčno opredeljene cilje ohranjanja, in je v enem območju za habitatni tip (9120 Atlantski kisloljubni bukovi gozdovi z vrstami bodike (*Ilex spp.*) in včasih tise (*Taxus spp.*) v grmovnati podrasti (*Quercion robori-petraeae* ali *Ilici-Fagenion*) pojasnjeno, da je poleg obstoječih 4 hektarov tega habitatnega tipa zahtevanih dodatnih 13 hektarov; (2) Bolgarija za eno območje določa, da mora biti (prednostni) habitatni tip (1530) Panonske slane stepe in slana močvirja na območju stalno prisoten na površini vsaj 29,51 hektara; (3) Litva je za eno območje določila številčno opredeljen cilj ohranjanja, da se obnovi v ugodno stanje ohranjenosti vsaj 17,1 hektara za habitatni tip (6450) Severni borealni aluvialni travniki, za (prednostno) vrsto puščavnik (*Osmoderma eremita*) pa je določila cilj ohranjanja, da bi ji zagotovila primeren habitat na območju vsaj 0,9 hektara, (4) Romunija pa je za eno območje določila cilj ohranjanja za habitatni tip (3220) Alpske reke in zelnata vegetacija vzdolž njihovih bregov vsaj 10 hektarov glede na sedanje stanje od 1 do 2 hektara, za hrošča vrste *Morimus Funereus* pa je določila ciljno vrednost od 10.000 do 50.000 osebkov glede na sedanje stanje od 5000 do 10.000 osebkov, ter ocenjuje, da je za doseganje te velikosti populacije potrebna površina 68.800 hektarov (v primerjavi s sedanjimi zgolj 13.765 hektari).

77. V zvezi s tem Nemčija navaja primer. *Oenanthe conioides*, endemična rastlinska vrsta v estuariju Elbe – ki je visoko dinamičen kompleksen habitat – je pionirska rastlina, ki naseljuje odprte površine glede na plimo in oseko. To naj bi vodilo do znatnega nihanja populacije v naravni evoluciji vrste, ne da bi ogrozilo njeno stanje ohranjenosti, tako da naj nedoseganje referenčnih vrednosti za območja ne bi nujno pomenilo, da je v korist te vrste treba ukrepati. Poleg tega naj bi bilo območje razširjenosti vrste pokrito s številnimi POO, ki so medsebojno povezana in katerih populacije so v vzajemnih odnosih. Evolucija vrste naj bi bila dinamična ne le znotraj POO, ampak tudi med različnimi POO, za katera je ta vrsta pomembna. Kvantitativni prispevek vsakega POO k ohranitvi vrste kot celote naj bi se lahko tudi precej spreminjal, ne da bi se spremenilo stanje ohranjenosti na splošno. Tako naj bi bilo mogoče prispevek vsakega POO k ohranitvi vrste določiti zgolj na dolgi rok in kvalitativno.

78. Menim, da so trditve Nemčije prepričljive. Razlike v habitatih in vrstah, varovanih z Direktivo o habitatih, zahtevajo prožen pristop in za vsak primer posebej izbiro primernih ciljev ohranjanja, ki ustrezajo potrebam posameznega območja. Cilji ohranjanja morajo biti včasih številčno opredeljeni, včasih pa jih je mogoče določiti le kvalitativno. Zato predlagam Sodišču, naj zavrne stališče Komisije, da morajo biti cilji ohranjanja za vse habitatne tipe in vrste številčno opredeljeni.

79. Nazadnje, menim, da trditev Komisije, da je Nemčija kršila člen 4(4) Direktive o habitatih, ker je določila cilje ohranjanja, ki niso številčno opredeljeni, ni utemeljena, ker z Direktivo o habitatih ni zahtevano, da so cilji ohranjanja vedno številčno opredeljeni.

2. Trditev, da se mora s cilji ohranjanja razlikovati med ohranjanjem in obnovitvijo zavarovanih interesov

80. Komisija trdi, da obstaja veliko območij, za katera se s cilji ohranjanja ne razlikuje med ohranjanjem in obnovitvijo zavarovanih interesov na območju.[38]

81. Komisija meni, da se mora s cilji ohranjanja, če naj bi bili skladni z Direktivo o habitatih, razlikovati med tem, ali so namenjeni ohranjanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti habitatov in vrst, zajetih v POO.

82. Komisija se sklicuje na sodno prakso Sodišča, iz katere naj bi bilo mogoče razbrati, da morajo biti cilji ohranjanja dovolj konkretni, in iz tega sklepa, da taka konkretizacija zahteva razlikovanje med ohranjanjem in obnovitvijo. Dalje se sklicuje na besedilo Direktive o habitatih. V zvezi s tem Komisija poudarja, da se tako razlikovanje ponavlja v celotni Direktivi o habitatih in da je ključno za določitev potrebnih ohranitvenih ukrepov, ki jih je treba izvesti na podlagi teh ciljev v skladu s členom 6(1) Direktive o habitatih, in za presojo, ali bo načrt ali projekt lahko pomembno vplival na območje v smislu člena 6(3) te direktive. Nazadnje, Komisija navaja primer iz druge države članice.[39]

[38] Komisija v pisnem stališču pred Sodiščem navaja tri primere: (1) za habitatni tip (6210) Polnaravna suha travišča in grmiščni faciesi na karbonatnih tleh (*Festuco Brometalia*) so bavarski organi določili cilj ohranjanja: „ohranjanje in po potrebi obnovitev naravnim podobnih suhih travnikov na apnencu, ki so skoraj brez lesnatih rastlin“; (2) v Brandenburgu je cilj ohranjanja habitatnega tipa (6240) Subpanonska stepska travišča za eno območje določen kot: „ohranjanje in obnovitev strukturno in glede na vrste bogatih polsuhih in stepskih travišč“, v (3) Spodnji Saški pa so v enem območju cilji ohranjanja za habitatni tip (91D0) Barjanski gozdovi „ohranjanje in obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti“.

[39] V pisnem stališču pred Sodiščem se Komisija sklicuje na primer iz belgijske regije Valonije, ki je kot cilj ohranjanja za habitatni tip (5110) Stabilni kserotermofilni sestoji z navadnim pušpanom (*Buxus sempervirens*) na skalnatih pobočjih (*Berberidion p.p.*) določila, da ga je treba zgolj „ohraniti“, ker se ne sme povečati njegovega obsega niti kakovostnega okolja, medtem ko je treba za habitatni tip (6210) Polnaravna suha travišča in grmiščni faciesi na karbonatnih tleh (*Festuco Brometalia*) „obnoviti“ 150 hektarov in ekološko kakovost.

83. Komisija na podlagi svojega razumevanja, da morajo ti cilji ohranjanja jasno razlikovati med ohranjanjem in obnovitvijo, sklepa, da cilji ohranjanja, s katerimi se tako razlikovanje ne izvaja, kar naj bi se v Nemčiji dogajalo sistematično, niso v skladu z Direktivo o habitatih.

84. Nemčija oporeka razumevanju Komisije. Ta država članica se sicer strinja, da bi bilo treba za vsako POO določiti jasne in nedvoumne cilje ohranjanja, vendar navaja, da je od dejanskega stanja POO odvisno, ali se ti cilji dosežejo prek ohranjanja ali obnovitve zavarovanih interesov. Ohranitveni ali obnovitveni ukrepi naj bi morali biti izvedeni glede na to, kako se v vsakem primeru razvija dejansko stanje habitatnega tipa ali vrste.

85. Nemčija meni, da ni nobenega razloga za razlikovanje med ohranjanjem in obnovitvijo pri izražanju ciljev ohranjanja, da pa bi bilo treba opredeliti kvalitativni ali kvantitativni končni cilj, tako da cilj ohranjanja stremi k obnovitvi, dokler ni dosežen ta končni cilj, in k ohranitvi tega končnega cilja, takoj ko je dosežen.

86. Ta država članica dalje trdi, da če se morajo po mnenju Komisije cilji ohranjanja razlikovati glede na to, ali jih je treba doseči z ohranitvijo ali obnovitvijo zavarovanih interesov, bi bilo treba potem pri vsaki spremembi stopnje varovanja v POO spremeniti ustrezajoče cilje ohranjanja za vsak habitatni tip in vrsto. Med drugim naj bi bilo morda treba v dinamičnih habitatih, kakršen je estuarij Elbe, v katerem je prisotna rastlinska vrsta *Oenanthe conioides*, ki jo omenja Komisija, cilje ohranjanja večkrat prilagajati spremenjenim okoljskim razmeram. Posledica tega naj bi bil lahko položaj, v katerem v vmesnem času ne bi bili določeni nobeni cilji ohranjanja, namenjeni ohranjanju, ampak zgolj cilji ohranjanja, namenjeni obnovitvi, ali obratno. Stališče Komisije naj bi torej pripeljalo do praznin v ravni varstva.

87. Nemčija zavrača tudi trditve Komisije, ki temeljijo na besedilu Direktive o habitatih. Med drugim naj okoliščina, da obstaja dihotomija med ciljem ohranjanja in ciljem obnovitve, ki je prisotna v celotnem besedilu te direktive, ne bi nasprotovala nemški praksi, saj je treba obvezno ciljno stanje ves čas bodisi ohranjati bodisi obnavljati. Prav tako naj ne bi bilo očitno, da bi bilo treba ohranjanje in obnovitev medsebojno razlikovati; iz osme uvodne izjave v povezavi s členom 3(1) Direktive o habitatih naj bi izhajalo, da obstaja eno samo spremenljivo merilo: cilj je splošno ugodno stanje ohranjenosti, ohranitveni in obnovitveni ukrepi pa temeljijo na dinamično spremenljivih okoliščinah vsakega posameznega primera.

88. Glede člena 6(1) Direktive o habitatih se Nemčija strinja, da se ohranitveni ukrepi, s katerimi se želi ohraniti stanje zavarovanega interesa, razlikujejo od tistih, s katerimi se ga želi obnoviti. Vendar naj iz tega ne bi bilo mogoče sklepati ničesar o zahtevah, ki jih je treba izpolniti s cilji ohranjanja. Glede trditev, ki temeljijo na členu 6(3) Direktive o habitatih, je vprašanje, ali bi lahko predvideni načrt ali projekt pomembno vplival na območje, odvisno od konkretnih prevladujočih razmer na območju ob presoji, ne pa od formalne izbire v preteklosti, s katero je bil ciljem ohranjanja območja pripisan namen ohranjanja ali obnovitve. Nemčija v tem okviru nadalje navaja, da je Sodišče ugotovilo, da ni nič narobe s ciljem ohranjanja, oblikovanim brez takega razlikovanja. [40]

89. Ali Direktiva o habitatih od držav članic zahteva razlikovanje med potrebo po ohranitvi in potrebo po obnovitvi pri izražanju ciljev ohranjanja za POO?

[40] Nemčija se v zvezi s tem sklicuje na sodbo z dne 25. julija 2018, Grace in Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, točka 36), v kateri je Sodišče štelo, da „je cilj ohranitve v okviru POV vzdrževati ali ponovno vzpostaviti ugodne razmere za ohranjanje pepelastega lunja. Natančneje, POV omogoča izvedbo tega cilja s tem, da zaščiteni vrsti zagotavlja habitat s prehranjevalnim območjem.“ Nazadnje je Sodišče presodilo, da predlagani projekt, za katerega je šlo v tisti zadevi, ne izpolnjuje zahtev iz člena 6(3) Direktive o habitatih (glej točke od 42 do 57 navedene sodbe).

90. Najprej – podobno temu, kar sem navedla v zvezi z vprašanjem, ali morajo biti cilji ohranjanja številčno opredeljeni (glej točki 51 in 52 teh sklepnih predlogov) – s sodno prakso Sodišča, iz katere sledi, da morajo biti cilji ohranjanja dovolj konkretni, še ni bilo obravnavano vprašanje, ali to pomeni, da se mora s takimi cilji razlikovati med ohranjanjem in obnovitvijo. Komisija se zato za utemeljitev svojega stališča o potrebi po takem razlikovanju ne more sklicevati na sodno prakso. Dalje, trditve, ki temeljijo na praksi v eni državi članici, niso – kot je že bilo pojasnjeno v točki 72 teh sklepnih predlogov – upoštevne.

91. Ob tem bi rada poudarila, da je – kot je navedeno v členu 2(1) Direktive o habitatih – splošni cilj te direktive ohranitev biotske raznovrstnosti. To je izraženo tudi v njenih uvodnih izjavah:

„ker ta direktiva prispeva k splošnemu cilju trajnostnega razvoja, saj je njen glavni cilj spodbujati vzdrževanje biotske raznovrstnosti ob upoštevanju gospodarskih, družbenih, kulturnih in regionalnih zahtev; ker je *treba za vzdrževanje* biotske raznovrstnosti *pri določenih primerih vzdrževati* ali celo *spodbujati* človekove dejavnosti“.[41]

92. Ohranjanje biotske raznovrstnosti bo tako zahtevalo različno ukrepanje, odvisno od tega, ali je stanje ohranjenosti nekaterih habitatov ali vrst ugodno ali ne. Na kratko povedano, stanje habitata ali vrste je ugodno, ko ne potrebuje človekove dejavnosti, da bi v predvidljivi prihodnosti preživela.[42] Pri določanju POO morajo države članice pojasniti, kakšen je njihov namen pri splošnejših prizadevanjih za ohranjanje biotske raznovrstnosti, pa tudi, kakšno je stanje (najsi bo ugodno ali ne) habitatov in vrst, zaradi katerega je bilo to konkretno območje izbrano za sodelovanje v Naturi 2000. Zato se lahko strinjam z Nemčijo, da morajo ciliji ohranjanja za POO izražati končne cilje (kvalitativne ali kvantitativne), ki izražajo ugodno stanje ohranjenosti habitata in vrste, ki jih pokriva.

93. Če je stanje ohranjenosti ugodno, doseganje teh ciljev pogosto ne bo zahtevalo nikakršne človekove dejavnosti (razen spremljanja za zagotovitev, da se pozitivni trend nadaljuje). Vendar se zdi, da številna POO ne dosegajo ugodnega stanja ohranjenosti glede habitatov in vrst, ki jih pokrivajo.[43] Hkrati se lahko ugodno stanje ohranjenosti spremeni zaradi dogodka (naravnega ali takega, ki so ga sprožili ljudje), ki povzroči njegovo poslabšanje (na primer resna dlje časa trajajoča suša ali izlitje nafte v reko). V takem primeru bo doseganje končnih ciljev zahtevalo aktivne človekove ukrepe. Tako je lahko namen ohranitvenih ukrepov, potrebnih za to, da se doseže isti cilj, včasih ohranjanje, včasih pa obnovitev. Določitev končnih ciljev, ki – ko so doseženi – kažejo, da je stanje ohranjenosti ugodno, omogoča, da se sprejmejo ukrepi, potrebni, da se dosežejo ti končni cilji.

94. Medtem ko končni cilji ostajajo enaki (ali pa jih je treba sčasoma morda malo spremeniti), pa je treba ukrepe stalno prilagajati, njihov namen pa mora biti bodisi ohranjanje bodisi obnovitev. Menim, da so z izrazom cilji ohranjanja izraženi končni cilji, ki naj bi bili doseženi v POO. Ciljev ohranjanja zato ni treba določiti v smislu ohranjanja ali obnovitve.

41 Moj poudarek.

42 Glede tega člen 1(e) Direktive o habitatih pojasnjuje, kaj se razume kot ugodno stanje ohranjenosti, člen 1(i) te direktive pa določa, kdaj je mogoče šteti, da je stanje ohranjenosti vrste ugodno.

43 Glej na primer delovni dokument služb Komisije, „Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)“ (Preverjanje ustreznosti naravovarstvene zakonodaje EU (direktivi o pticah in habitatih)), SWD(2016) 472 final, Bruselj, 16. december 2016, zlasti točke 5.5, 6.1.1 in 7, ter poročilo Komisije, navedeno v opombi 16 teh sklepnih predlogov, zlasti točke 2, 3 in 6.

95. Organi, odgovorni za upravljanje POO, se morajo ves čas zavedati, ali je za doseganje ciljev ohranjanja potrebno ohranjanje ali pa aktivnejši obnovitveni ukrepi, in morajo temu prilagoditi ohranitvene ukrepe. Menim, da je med ohranjanjem in obnovitvijo pomembno razlikovati na ravni ohranitvenih ukrepov in ne na ravni ciljev ohranjanja. Tako razumevanje omogoča razlikovanje med pojmoma ciljev ohranjanja in ohranitvenih ukrepov. Cilji ohranjanja so v tem smislu stabilni končni cilji, določeni za habitate in vrste v POO, ohranitveni ukrepi pa so dinamična kategorija, ki jo je treba neprestano prilagajati glede na dejansko stanje ohranjenosti POO. Sicer razlika med cilji ohranjanja in ohranitvenimi ukrepi postane zgolj razlika v obsegu, zaradi česar uporaba dveh pojmov ni potrebna.

96. Nemška praksa, ki določa končno ciljno stanje habitata ali vrste in nalaga organom, da to stanje prek ohranitvenih ali obnovitvenih ukrepov dosežejo za vsak primer posebej, je v skladu z Direktivo o habitatih, še zlasti s ciljem iz člena 2(2) te direktive, da se zagotovi ohranjanje ali obnovitev habitatov in živalskih vrst v ugodnem stanju ohranjenosti.

97. Nazadnje, menim, da trditev Komisije, da je Nemčija kršila člen 4(4) Direktive o habitatih, ker je določila cilje ohranjanja, s katerimi se ne razlikuje med ohranjanjem in obnovitvijo zavarovanih interesov na območju, ni utemeljena, ker z Direktivo o habitatih ni zahtevano, da države članice vzpostavijo to razlikovanje na ravni ciljev ohranjanja.

3. Trditev, da morajo biti cilji ohranjanja zavezujoči za tretje osebe

98. Komisija trdi, da obstajajo območja, za katera cilji ohranjanja, določeni na ravni načrtov upravljanja, niso zavezujoči za tretje osebe.[44]

99. Komisija meni, da je s členom 4(4) Direktive o habitatih zahtevano, da so cilji ohranjanja določeni v aktih, ki so zavezujoči ne le interno za pristojne nacionalne organe, ampak tudi za tretje osebe.

100. Nemčija to stališče izpodbija. Meni, da namen ciljev ohranjanja – ki so glede na svojo naravo „cilji“ – ni, da se naložijo tretjim osebam, ampak da jih izvajajo pristojni organi.

101. Kljub temu ta država članica pojasnjuje, da so območju prilagojeni cilji ohranjanja v prvi fazi določeni z zakoni ali drugimi predpisi, s katerimi se določijo POO, zaradi česar so nesporno zavezujoči za tretje osebe. Nato naj bi se v drugi fazi podrobneje določili ohranitveni ukrepi in po potrebi konkretnejši cilji ohranjanja v okviru načrtov upravljanja in razvojnih načrtov, ki so posredno prav tako zavezujoči za tretje osebe.

102. Komisija ne izpodbija trditev Nemčije, da so cilji ohranjanja na ravni območja določeni v pravnih aktih, ki so splošno zavezujoči za tretje osebe. Vendar Komisija meni, da podrobnejši cilji ohranjanja, določeni v načrtih upravljanja, niso – pa bi morali biti – pravno zavezujoči.

[44] Komisija v pisnem stališču pred Sodiščem navaja tri primere: (1) člen 4(2) bavarskih uredb o Naturi 2000 določa, da načrti upravljanja ne ustvarjajo obveznosti za lastnike zemljišč in zasebne imetnike dovoljenj za pašo ter da je v integrativnem načrtu upravljanja za estuarij Elbe navedeno, da ta dokument ne nalaga neposrednih obveznosti posameznikom; (2) na upoštevni spletni strani države Saške naj bi bilo navedeno, da določbe načrtov upravljanja niso zavezujoče za posameznike in da so načrti upravljanja zavezujoči le za organe, pristojne za ohranjanje narave, medtem ko se morajo drugi organi z njimi le seznaniti in jih upoštevati, (3) v priročniku za načrtovanje upravljanja območja v deželi Brandenburg pa naj bi bilo določeno, da so načrti upravljanja zavezujoči za organe, pristojne za ohranjanje narave.

103. Po mnenju Nemčije je mogoče, da morajo ohranitvene in obnovitvene ukrepe, ki so razviti v skladu s členom 6(1) Direktive o habitatih in potrebni za doseganje ciljev ohranjanja, izvesti tretje osebe. V tem primeru naj načrti upravljanja in razvojni načrti sami po sebi ne bi vsebovali potrebnih ureditev, ampak bi bili z njimi zahtevani drugi instrumenti, kot so na primer sklenitev pogodb ali sprejetje nadaljnjih regulativnih ukrepov. Šele s takimi pogodbami ali nadaljnjimi predpisi naj bi bile nato ustvarjene obveznosti za tretje pogodbene stranke, da izvršijo te ukrepe.

104. Vendar, kot zatrjuje Nemčija, so cilji ohranjanja, natančneje opredeljeni z načrti upravljanja in razvojnimi načrti, posredno zavezujoči za tretje osebe, saj, prvič, take osebe ne morejo izvesti nobenega načrta ali projekta ali druge dejavnosti, ki bi lahko škodovala ciljem upravljanja,[45] in drugič, lastniki zemljišč na območju POO morajo dopuščati ohranitvene in obnovitvene ukrepe.[46]

105. Menim, da so cilij ohranjanja – ki so glede na svojo naravo „cilji“ – zasnovani za nadaljnje izvajanje, kar morajo zagotoviti pristojni organi. Sodne prakse Sodišča, v kateri je navedeno, da mora biti določitev območij zavezujoča,[47] ni mogoče razumeti kot zahteve, da morajo biti s takim aktom o določitvi naložene kakršne koli konkretne aktivne obveznosti tretjim osebam. Vendar, kot je pojasnila Nemčija, cilji ohranjanja omejujejo svobodo tretjih oseb, da bi bilo njihovo zasebno ravnanje v nasprotju s temi cilji, in zahtevajo, da tretje osebe dovoljujejo aktivne ukrepe, sprejete zaradi izpolnitve teh ciljev. Ko se cilji ohranjanja izvršujejo prek ukrepov, lahko ti ukrepi ustvarjajo konkretne obveznosti za tretje osebe (na primer prepoved dostopa do nekaterih delov gozda), če je to potrebno, da se doseže končni cilj, s katerim je opredeljeno ugodno stanje ohranjenosti.

106. Nazadnje, menim, da Komisija ni dokazala, da je Nemčija kršila člen 4(4) Direktive o habitatih, ker ciljev ohranjanja ni določila v aktih, ki so zavezujoči za tretje osebe.

107. Na podlagi navedenih razlogov ni mogoče sprejeti drugega očitka Komisije, da je Nemčija splošno in vztrajno kršila člen 4(4) Direktive o habitatih, ker je določila cilje ohranjanja, ki ne izpolnjujejo pravnih zahtev iz te določbe.[48]

V. Predlog

108. Glede na zgoraj navedene ugotovitve in brez poseganja v preučitev drugih očitkov v tej zadevi Sodišču predlagam, naj:

– ugotovi, da Nemčija s tem, da za 88 od 4606 zadevnih območij ni določila nobenih ciljev ohranjanja, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 4(4) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst;

– v preostalem drugi očitek Komisije zavrne.

[45] To je zagotovljeno s členom 34 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (zakon o varstvu narave in upravljanju krajine (zvezni zakon o varstvu narave)) z dne 29. julija 2009 (BGBl. 2009 I, str. 2542) v različici, ki se uporablja v tem postopku (v nadaljevanju: BNatSchG), s katerim je prenesen člen 6(3) Direktive o habitatih v nacionalno pravo.

[46] To je zagotovljeno s členom 65 BNatSchG.

[47] Glej v tem smislu sodbi z dne 27. februarja 2003, Komisija/Belgija (C-415/01, EU:C:2003:118, točka 22), in z dne 14. oktobra 2010, Komisija/Avstrija (C-535/07, EU:C:2010:602, točki 64 in 65).

[48] Ni potrebe po analizi, ali je kršitev splošna in vztrajna, ker v obravnavani zadevi niso bili ugotovljeni posamezni primeri kršitev. O pojmu splošne in vztrajne kršitve glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Irska (Zaščita posebnih ohranitvenih območij) (C-444/21, EU:C:2023:90, točke od 103 do 107).