Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
TAMARA ĆAPETA
της 20ής Απριλίου 2023 [1]

Υπόθεση C-116/22

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας

«Παράβαση κράτους μέλους – Οδηγία 92/43/ΕΟΚ – Διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας – Άρθρο 4, παράγραφος 4 – Ειδικές ζώνες διατήρησης – Υποχρέωση καθορισμού στόχων διατήρησης»

I. Εισαγωγή

1. «Ό,τι κάνουμε μεταξύ 2020 και 2030, […] πρόκειται για την κρίσιμη δεκαετία όσον αφορά το μέλλον της ανθρωπότητας στη Γη. Το μέλλον δεν είναι προδιαγεγραμμένο, το μέλλον είναι στα χέρια μας» [2].

2. Ένα από τα μέσα με τα οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση συμμετέχει στην προσπάθεια ορισμού της πορείας προς το μέλλον είναι η οδηγία για τους οικοτόπους [3].

3. Η υπό κρίση υπόθεση εντάσσεται σε σειρά υποθέσεων με τις οποίες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιβάλλει την εφαρμογή του νομοθετήματος αυτού. Η Επιτροπή άσκησε προσφυγή λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας επειδή παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

4. Πράγματι, πρόκειται για την τέταρτη προσφυγή λόγω παραβάσεως στον τομέα αυτόν που ασκείται ενώπιον του Δικαστηρίου –μετά την έκδοση των αποφάσεων της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Καθορισμός και προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης) [4], και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας [5], καθώς και την εκκρεμή υπόθεση C-444/21, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία των ειδικών ζωνών

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Clay, J. (σκην.), *Breaking Boundaries: The Science of Our Planet*, πρωτότυπο ντοκιμαντέρ Netflix, 2021 (αφήγηση: D. Attenborough και J. Rockström).

3 Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7), όπως τροποποιήθηκε τελευταία με την οδηγία 2013/17/ΕΕ του Συμβουλίου, της 13ης Μαΐου 2013 (ΕΕ 2013, L 158, σ. 193) (στο εξής: οδηγία για τους οικοτόπους).

4 C-290/18 (μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669).

5 C-849/19 (μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047).

διατήρησης), στην οποία ανέπτυξα πρόσφατα τις προτάσεις μου [6]. Επιπλέον, μία ακόμη προσφυγή παρόμοιου τύπου εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου [7], ενώ βρίσκονται σε εξέλιξη διαδικασίες επί παραβάσει και κατά αρκετών άλλων κρατών μελών [8].

5. Αφού περιγράψω εν συντομία την πορεία της παρούσας διαδικασίας επί παραβάσει κατά της Γερμανίας (II), θα ανακεφαλαιώσω κατ' αρχάς την οδηγία για τους οικοτόπους και το άρθρο 4, παράγραφος 4, καθώς και το άρθρο 6, παράγραφος 1, αυτής (III). Εν συνεχεία, θα αναλύσω, όπως ζητήθηκε από το Δικαστήριο, τη δεύτερη αιτίαση που προβάλλει εν προκειμένω η Επιτροπή σχετικά με παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους και με τις απαιτήσεις που απορρέουν από τη διάταξη αυτή όσον αφορά τους στόχους διατήρησης (IV).

II. Η εξέλιξη της υπό κρίση υπόθεσης: η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

6. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά την εκπλήρωση, εκ μέρους της Γερμανίας, των υποχρεώσεων που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους στην αλπική, την ατλαντική και την ηπειρωτική βιογεωγραφική περιοχή [9].

7. Όσον αφορά κάθε μία από τις περιοχές αυτές, η Επιτροπή θέσπισε κατάλογο τόπων κοινοτικής σημασίας (στο εξής: ΤΚΣ) εντός της επικράτειας της Γερμανίας, με αποφάσεις της εκδοθείσες κατά τα έτη 2003 και 2004 [10]. Στη συνέχεια, η Επιτροπή ενημέρωσε τους εν λόγω καταλόγους, ιδίως με αποφάσεις της εκδοθείσες κατά τα έτη 2007 και 2008 [11]. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά το σύνολο των 4 606 τόπων που απαριθμούνται στις εν λόγω αποφάσεις της Επιτροπής.

8. Κατόπιν ερευνών στο πλαίσιο διαδικασίας EU pilot, η Επιτροπή απέστειλε στις 27 Φεβρουαρίου 2015 προειδοποιητική επιστολή στη Γερμανία, σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, στην οποία εξέφραζε την άποψη ότι το εν λόγω κράτος μέλος είχε παραλείψει

6 C-444/21 (EU:C:2023:90).

7 Βλ. εκκρεμή υπόθεση C-85/22, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας.

8 Με την προσφυγή της στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή εξέθεσε ότι εκκρεμούν διαδικασίες επί παραβάσει του ίδιου τύπου που αφορούν το Βέλγιο, την Ισπανία, την Ιταλία, την Κύπρο, τη Λεττονία, τη Λιθουανία, την Πολωνία, τη Ρουμανία και τη Σλοβακία.

9 Οι εν λόγω περιοχές αποτελούν μέρος του δικτύου Natura 2000. Βλ., περαιτέρω, σημεία 21 έως 23 των παρουσών προτάσεων.

10 Απόφαση 2004/69/ΕΚ της Επιτροπής, της 22ας Δεκεμβρίου 2003, για τη θέσπιση καταλόγου τόπων κοινοτικής σημασίας για την αλπική βιογεωγραφική περιοχή (ΕΕ 2004, L 14, σ. 21)· απόφαση 2004/813/ΕΚ της Επιτροπής, της 7ης Δεκεμβρίου 2004, με την οποία θεσπίζεται ο κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας για την ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή, κατ' εφαρμογή της [οδηγίας για τους οικοτόπους] (ΕΕ 2004, L 387, σ. 1)· απόφαση 2004/798/ΕΚ της Επιτροπής, της 7ης Δεκεμβρίου 2004, με την οποία θεσπίζεται ο κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας για την ηπειρωτική βιογεωγραφική περιοχή, κατ' εφαρμογήν της [οδηγίας για τους οικοτόπους] (ΕΕ 2004, L 382, σ. 1). Η εξαετής προθεσμία για τον ορισμό των τόπων αυτών ως ειδικές ζώνες διατήρησης δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους εξέπνευσε στις 22 Δεκεμβρίου 2009 για την αλπική βιογεωγραφική περιοχή και στις 7 Δεκεμβρίου 2010 για την ατλαντική και την ηπειρωτική βιογεωγραφική περιοχή.

11 Απόφαση 2008/218/ΕΚ της Επιτροπής, της 25ης Ιανουαρίου 2008, βάσει της οποίας εγκρίνεται, σύμφωνα με την [οδηγία για τους οικοτόπους], πρώτος ενημερωμένος κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας για την αλπική βιογεωγραφική περιοχή (ΕΕ 2008, L 77, σ. 106)· απόφαση 2008/23/ΕΚ της Επιτροπής, της 12ης Νοεμβρίου 2007, βάσει της οποίας εγκρίνεται, σύμφωνα με την [οδηγία για τους οικοτόπους], πρώτος ενημερωμένος κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας για την ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή (ΕΕ 2008, L 12, σ. 1)· απόφαση 2008/25/ΕΚ της Επιτροπής, της 13ης Νοεμβρίου 2007, βάσει της οποίας εγκρίνεται, σύμφωνα με την [οδηγία για τους οικοτόπους], ένας πρώτος ενημερωμένος κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας για την ηπειρωτική βιογεωγραφική περιοχή (ΕΕ 2008, L 12, σ. 383). Η εξαετής προθεσμία για τον ορισμό των εν λόγω επιπλέον τόπων ως ΕΖΔ δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους εξέπνευσε στις 25 Ιανουαρίου 2014 για την αλπική βιογεωγραφική περιοχή, στις 12 Νοεμβρίου 2013 για την ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή και στις 13 Νοεμβρίου 2013 για την ηπειρωτική βιογεωγραφική περιοχή. Επομένως, λαμβανομένης υπόψη της πρώτης από τις εν λόγω αποφάσεις, η εξαετής προθεσμία δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους για τους επιπλέον τόπους εξέπνευσε το αργότερο στις 25 Ιανουαρίου 2014.

να χαρακτηρίσει ορισμένους ΤΚΣ ως ειδικές ζώνες διατήρησης (στο εξής: ΕΖΔ) και να καθορίσει τα αναγκαία μέτρα διατήρησης, κατά παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

9. Στις 24 Ιουνίου 2015, η Γερμανία απάντησε στην προειδοποιητική επιστολή, αναφέροντας την πρόοδό της όσον αφορά τον ορισμό των ΕΖΔ και τον καθορισμό μέτρων διατήρησης. Περαιτέρω, στις 14 Ιανουαρίου 2016, στις 7 Απριλίου 2016, στις 25 Ιουλίου 2016, στις 23 Δεκεμβρίου 2016, στις 27 Ιουλίου 2017, στις 22 Δεκεμβρίου 2017 και στις 3 Αυγούστου 2018, η Γερμανία απέστειλε στην Επιτροπή επτά ενημερώσεις σχετικά με τον ορισμό ΕΖΔ και τον καθορισμό μέτρων διατήρησης.

10. Όσον αφορά τις παρούσες προτάσεις, είναι σημαντικό ότι, στις 26 Ιανουαρίου 2019, η Επιτροπή απέστειλε στη Γερμανία συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή, στην οποία εξέθετε ότι το εν λόγω κράτος μέλος, παραλείποντας να καθορίσει στόχους διατήρησης και μέτρα διατήρησης επαρκώς λεπτομερή και ειδικά για τον κάθε τόπο, παρέβη, κατά τρόπο γενικό και διαρκή, τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

11. Στις 26 Απριλίου 2019 και στις 11 Ιουνίου 2019, η Γερμανία απάντησε στη συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή, αναφέροντας την πρόοδό της όσον αφορά τον ορισμό των ΕΖΔ και τον καθορισμό μέτρων διατήρησης. Αμφισβήτησε δε τις απόψεις της Επιτροπής σχετικά με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία για τους οικοτόπους όσον αφορά τους στόχους διατήρησης και τα μέτρα διατήρησης.

12. Στις 13 Φεβρουαρίου 2020, η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στη Γερμανία, θεωρώντας ότι οι φερόμενες παραβάσεις του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους εξακολουθούσαν να υφίστανται. Κατόπιν αιτήματος του εν λόγω κράτους μέλους, η Επιτροπή, με επιστολή της 12ης Μαρτίου 2020, παρέτεινε την προθεσμία απάντησης στην αιτιολογημένη γνώμη έως τις 13 Ιουνίου 2020.

13. Στις 12 Ιουνίου 2020, η Γερμανία απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη. Εξέθεσε ιδίως την πρόοδό της όσον αφορά την ολοκλήρωση των χαρακτηρισμών ΕΖΔ και τον καθορισμό μέτρων διατήρησης. Επέμεινε δε στη διαφωνία της με τις απόψεις της Επιτροπής σχετικά τις απαιτήσεις της οδηγίας για τους οικοτόπους όσον αφορά τους στόχους διατήρησης και τα μέτρα διατήρησης.

14. Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 18 Φεβρουαρίου 2022, η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη ότι, έως τις 13 Ιουνίου 2020, η Γερμανία δεν είχε ακόμη εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, άσκησε την παρούσα προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ.

15. Με την πρώτη αιτίασή της, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Γερμανία παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους διότι παρέλειψε να χαρακτηρίσει ορισμένους τόπους στην επικράτειά της ως ΕΖΔ (88 από τους 4 606 ΤΚΣ).

16. Με τη δεύτερη αιτίασή της, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Γερμανία παρέβη κατά τρόπο γενικό και διαρκή το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, αφενός μεν, διότι δεν έθεσε κανέναν στόχο διατήρησης για 88 από τους 4 606 ΤΚΣ, αφετέρου δε, διότι για τις ήδη χαρακτηρισμένες ΕΖΔ ακολουθεί την πρακτική του καθορισμού ανεπαρκώς ειδικών στόχων.

17. Με την τρίτη αιτίασή της, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Γερμανία παρέβη κατά τρόπο γενικό και διαρκή το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, αφενός μεν, διότι δεν καθόρισε κανένα μέτρο διατήρησης για 737 από τους 4 606 ΤΚΣ, αφετέρου δε, διότι κατά τον καθορισμό μέτρων διατήρησης παρέβη τις απαιτήσεις της εν λόγω διάταξης.

18. Με το υπόμνημα αντικρούσεως που κατέθεσε στις 23 Μαΐου 2022, η Γερμανία ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την υπό κρίση προσφυγή στο σύνολό της ως αβάσιμη.

19. Η Επιτροπή και η Γερμανία υπέβαλαν επίσης υπόμνημα απαντήσεως και υπόμνημα ανταπαντήσεως στις 4 Ιουλίου 2022 και στις 16 Αυγούστου 2022 αντίστοιχα.

20. Σύμφωνα με το άρθρο 76, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, δεν διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση.

III. Η οδηγία για τους οικοτόπους, το άρθρο 4, παράγραφος 4, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής

A. Το Natura 2000 και οι τρεις επίμαχες βιογεωγραφικές περιοχές

21. Υπενθυμίζεται [12] ότι οι ΕΖΔ που θεσπίστηκαν βάσει της οδηγίας για τους οικοτόπους [13], μαζί με τις ζώνες ειδικής προστασίας (στο εξής: ΖΕΠ) που θεσπίστηκαν βάσει της οδηγίας για τα πτηνά [14], συναποτελούν το Natura 2000 [15], ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο που αποσκοπεί στη μακροπρόθεσμη επιβίωση των πλέον πολύτιμων και απειλούμενων οικοτόπων και ειδών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

22. Οι επίμαχες στην υπό κρίση υπόθεση περιοχές –αλπική, ατλαντική και ηπειρωτική– ανήκουν στο δίκτυο Natura 2000, το οποίο διαιρείται σε πέντε θαλάσσιες και εννέα χερσαίες βιογεωγραφικές περιοχές [16].

23. Η αλπική βιογεωγραφική περιοχή, η λεγόμενη «στέγη της Ευρώπης», περιλαμβάνει πέντε από τους πλέον εκτεταμένους και υψηλότερους ορεινούς όγκους και διαθέτει πολύ πλούσια βιοποικιλότητα, καθώς σε αυτήν απαντώνται περίπου τα δύο τρίτα των φυτικών ειδών της ευρωπαϊκής Ηπείρου [17]. Η ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή, γνωστή ως «δυτικό άκρο της

[12] Βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης) (C-444/21, EU:C:2023:90, σημεία 25 έως 28).

[13] Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 1, και έκτη και έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας για τους οικοτόπους.

[14] Οδηγία 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ 2010, L 20, σ. 7), με την οποία καταργήθηκε η οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202) (στο εξής: οδηγία για τα πτηνά).

[15] Είναι αξιοπερίεργο ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, το Κοινοβούλιο πρότεινε τροπολογία για τη μετονομασία του δικτύου σε «Natura Semper», η οποία δεν έγινε δεκτή. Βλ., συναφώς, γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί της πρότασης της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για οδηγία σχετικά με την προστασία των φυσικών και ημιφυσικών βιοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, τροπολογία αριθ. 13 (ΕΕ 1990, C 324, σ. 26).

[16] Βλ., για παράδειγμα, έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, «Η κατάσταση της φύσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Έκθεση σχετικά με την κατάσταση και τις τάσεις κατά την περίοδο 2013-2018 όσον αφορά τα είδη και τους οικοτόπους που προστατεύονται βάσει των οδηγιών για τα άγρια πτηνά και τους οικοτόπους» [COM(2020) 635 final], Βρυξέλλες, 15 Οκτωβρίου 2020 (στο εξής: έκθεση της Επιτροπής), σ. 1.

[17] Βλ., για παράδειγμα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Natura 2000 in the Alpine Region», Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, 2005· Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, «Biogeographical regions in Europe: The Alpine region – mountains of Europe», 2008, διαθέσιμο στον ιστότοπο: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

Ευρώπης», περιλαμβάνει δύο από τις παραγωγικότερες θάλασσες στον κόσμο (τη Βόρεια Θάλασσα και τον Ατλαντικό Ωκεανό) και πάνω από τη μισή ακτογραμμή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και είναι επίσης πλούσια σε οικοτόπους και είδη [18]. Η ηπειρωτική βιογεωγραφική περιοχή, η λεγόμενη «καρδιά της Ευρώπης», καλύπτει πάνω από το ένα τέταρτο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και παρουσιάζει υψηλό βαθμό βιοποικιλότητας, είναι δε γνωστή ιδιαιτέρως διότι φιλοξενεί πλήθος σπάνιων ζωικών και φυτικών ειδών [19].

Β. Ανακεφαλαίωση του συστήματος της οδηγίας για τους οικοτόπους

24. Όπως εκθέτω λεπτομερέστερα στις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης) [20], τα κράτη μέλη συμβάλλουν στο δίκτυο Natura 2000 ανάλογα με τους τύπους οικοτόπων και ειδών που απαριθμούνται στα παραρτήματα της οδηγίας για τους οικοτόπους και υπάρχουν στο έδαφός τους, ορίζοντας τους σχετικούς τόπους ως ΕΖΔ.

25. Εν ολίγοις, η οδηγία για τους οικοτόπους προβλέπει ότι οι ΕΖΔ ορίζονται σταδιακά, αρχής γενομένης από τις προτάσεις των κρατών μελών, βάσει των οποίων η Επιτροπή καταρτίζει με δεσμευτική πράξη τον κατάλογο των ΤΚΣ. Στη συνέχεια, αφού η εν λόγω δεσμευτική πράξη τεθεί σε ισχύ, τα κράτη μέλη διαθέτουν προθεσμία έξι ετών για να ορίσουν επίσημα αυτούς τους ΤΚΣ ως ΕΖΔ και να καθορίσουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης.

26. Το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση ορισμού ΕΖΔ. Η εν λόγω διάταξη έχει ως εξής:

«Όταν ένας τόπος κοινοτικής σημασίας, υπ' αυτή του την ιδιότητα, επιλέχθηκε δυνάμει της διαδικασίας της παραγράφου 2, το οικείο κράτος μέλος ορίζει τον εν λόγω τόπο ως ειδική ζώνη διατήρησης το ταχύτερο δυνατόν και, το αργότερο, μέσα σε μια εξαετία, καθορίζοντας τις προτεραιότητες σε συνάρτηση με τη σημασία των τόπων για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, ενός τύπου φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος Ι ή ενός είδους του παραρτήματος ΙΙ και για τη συνεκτικότητα του Natura 2000, καθώς και σε συνάρτηση με τους κινδύνους υποβάθμισης ή καταστροφής που επαπειλούν τους εν λόγω τόπους.»

27. Ταυτόχρονα με τον ορισμό μιας ΕΖΔ, το κράτος μέλος οφείλει επίσης να καθορίσει τα αναγκαία μέτρα διατήρησης. Η υποχρέωση αυτή προβλέπεται από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, που έχει ως εξής:

«Για τις ειδικές ζώνες διατήρησης, τα κράτη μέλη καθορίζουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης που ενδεχομένως συνεπάγονται ειδικά ενδεδειγμένα σχέδια διαχείρισης ή ενσωματωμένα σε άλλα σχέδια διευθέτησης και τα δέοντα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα που ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος Ι και των ειδών του παραρτήματος ΙΙ, τα οποία απαντώνται στους τόπους.»

[18] Βλ., για παράδειγμα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Natura 2000 in the Atlantic Region», Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, 2009.

[19] Βλ., για παράδειγμα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Natura 2000 in the Continental Region», Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, 2005.

[20] Βλ. C-444/21 (EU:C:2023:90, σημεία 29 έως 53).

28. Παρά το γεγονός ότι οι υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη προβλέπονται από δύο χωριστές διατάξεις της οδηγίας για τους οικοτόπους, ωστόσο, από την άποψη της επίτευξης των στόχων του Natura 2000, ο ορισμός των ΕΖΔ και ο καθορισμός των αναγκαίων μέτρων διατήρησης αποτελούν ένα αδιαίρετο σύνολο. Υπενθυμίζεται ότι η οδηγία για τους οικοτόπους αποσκοπεί στην επίτευξη απτού αποτελέσματος προς όφελος των προστατευόμενων φυσικών αγαθών [21].

29. Όσον αφορά τους επίμαχους στην υπό κρίση υπόθεση τόπους που βρίσκονται στην επικράτεια της Γερμανίας, η προθεσμία εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που απορρέουν τόσο από το άρθρο 4, παράγραφος 4, όσο και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους εξέπνευσε το αργότερο το 2014 (βλ. υποσημείωση 11 των παρουσών προτάσεων).

30. Ούτε στο άρθρο 4, παράγραφος 4, ούτε στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους προβλέπεται ρητώς ο καθορισμός στόχων διατήρησης. Εντούτοις, όπως έχει ήδη αποφανθεί το Δικαστήριο, ο καθορισμός των στόχων διατήρησης συνιστά υποχρεωτικό και αναγκαίο στάδιο μεταξύ του χαρακτηρισμού των ΕΖΔ κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους και της εφαρμογής μέτρων διατήρησης κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας [22].

31. Στην πραγματικότητα, οι στόχοι διατήρησης για κάθε συγκεκριμένο τόπο που υπάγεται στο καθεστώς προστασίας της ΕΖΔ προϋπάρχουν –τουλάχιστον σε κάποιον βαθμό– του τυπικού χαρακτηρισμού του. Αυτό διαφαίνεται από τη σχετική με το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους νομολογία [23]. Η διάταξη αυτή –η μοναδική διάταξη της οδηγίας για τους οικοτόπους που αναφέρεται ρητά σε στόχους διατήρησης [24]– αποσκοπεί στη διασφάλιση της δυνατότητας επίτευξης των στόχων της μελλοντικής ΕΖΔ από τη στιγμή της ένταξής της στον κατάλογο των ΤΚΣ, επιβάλλοντας την προηγούμενη αδειοδότηση κάθε σχεδίου που θα μπορούσε να παραβλάψει τους στόχους αυτούς. Κατά συνέπεια, όπως έχει επισημάνει η γενική εισαγγελέας J. Kokott, «[κ]αίτοι κατά τον χρόνο εγγραφής στον κοινοτικό κατάλογο δεν καθορίζονται ακόμα ρητώς συγκεκριμένοι στόχοι διατηρήσεως, ωστόσο αυτοί προκύπτουν από το σύνολο των οικοτόπων και των ειδών για την προστασία των οποίων καταχωρίσθηκε ο τόπος […]» [25].

32. Δεδομένου ότι οι στόχοι διατήρησης απηχούν τους λόγους για τους οποίους ένας συγκεκριμένος τόπος πρέπει εξαρχής να οριστεί ως ΕΖΔ, ευλόγως έχει κριθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου ότι πρέπει να διατυπώνονται κατά τον χρόνο του τυπικού ορισμού μιας ΕΖΔ. Κατά μία έννοια, η διατύπωση των στόχων διατήρησης αποτελεί αναγκαίο μέρος του τυπικού ορισμού μιας ΕΖΔ. Κατά συνέπεια, οι στόχοι διατήρησης πρέπει να καθορίζονται εντός της ίδιας προθεσμίας των έξι ετών που τάσσει το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους [26].

33. Υπ’ αυτό το πρίσμα, θα εξετάσω τώρα τη δεύτερη αιτίαση που προβάλλει η Επιτροπή στην υπό κρίση υπόθεση.

[21] Βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης) (C-444/21, EU:C:2023:90, σημείο 9).

[22] Βλ. απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-849/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047, σκέψη 52).

[23] Βλ. απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 54).

[24] Οι στόχοι διατήρησης αναφέρονται επίσης στην όγδοη και τη δέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας για τους οικοτόπους.

[25] Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στις υποθέσεις CFE και Terre wallonne (C-43/18 και C-321/18, EU:C:2019:56, σημείο 76).

[26] Βλ. απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-849/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047, σκέψη 53).

IV. Επί της δεύτερης αιτίασης, με την οποία προβάλλεται παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους

34. Με τη δεύτερη αιτίασή της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Γερμανία παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, διότι δεν καθόρισε στόχους διατήρησης για ορισμένους από τους 4 606 επίμαχους τόπους.

35. Η Επιτροπή προβάλλει, κατ' ουσίαν, δύο είδη ισχυρισμών. Πρώτον, για ορισμένους τόπους ουδόλως έχουν καθοριστεί στόχοι διατήρησης (88 από τους 4 606 τόπους). Δεύτερον, σε πολλούς τόπους, οι στόχοι διατήρησης δεν είναι ποσοτικοποιημένοι και μετρήσιμοι, δεν διακρίνουν μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης των προστατευόμενων αγαθών που απαντώνται στον κάθε τόπο και δεν έχουν δεσμευτική ισχύ έναντι τρίτων. Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι αυτό το δεύτερο είδος παράβασης είναι γενικού και διαρκούς χαρακτήρα.

36. Θα εξετάσω καθέναν από τους ισχυρισμούς αυτούς χωριστά κατωτέρω.

A. Επί του ισχυρισμού ότι η Γερμανία ουδόλως καθόρισε στόχους διατήρησης για ορισμένους τόπους

37. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, βάσει των στοιχείων που παρασχέθηκαν από τη Γερμανία στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας, υπάρχουν 88 τόποι για τους οποίους ουδόλως καθορίστηκαν στόχοι διατήρησης. Η Επιτροπή επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία απαιτείται ο καθορισμός στόχων διατήρησης για κάθε ΕΖΔ.

38. Απαντώντας στον ισχυρισμό αυτό, η Γερμανία υποστηρίζει ότι, μεταξύ της ημερομηνίας κοινοποίησης της αιτιολογημένης γνώμης και της 31ης Μαρτίου 2022, καθόρισε συγκεκριμένους στόχους διατήρησης για τους εν λόγω τόπους, εξαιρουμένων ορισμένων που αναμένεται να διαγραφούν από τον οικείο κατάλογο στο πλαίσιο της επόμενης ενημέρωσής του.

39. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω (βλ. σημεία 30 και 32 των παρουσών προτάσεων), ο καθορισμός στόχων διατήρησης είναι υποχρεωτικός δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Τα κράτη μέλη οφείλουν να καθορίσουν τους στόχους αυτούς για τους τόπους που ορίζονται ως ΕΖΔ εντός της προβλεπόμενης στην εν λόγω διάταξη εξαετούς προθεσμίας.

40. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η Γερμανία δεν αμφισβητεί ότι, για ορισμένους τουλάχιστον από τους επίμαχους τόπους, δεν καθόρισε στόχους διατήρησης πριν από την εκπνοή της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, ήτοι την 13η Ιουνίου 2020 (βλ. σημείο 12 των παρουσών προτάσεων) [27].

41. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι πρέπει να γίνει δεκτός ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι ουδόλως έχουν καθοριστεί στόχοι διατήρησης για ορισμένους τόπους.

[27] Κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παράβασης πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους ως είχε κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, τυχόν δε μεταβολές που επήλθαν εν συνεχεία δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο. Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-71/99, EU:C:2001:433, σκέψη 29), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-849/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047, σκέψη 56).

Β. Επί του ισχυρισμού ότι οι στόχοι διατήρησης που έχει καθορίσει η Γερμανία δεν είναι επαρκώς ειδικοί και ότι η παράβαση που διέπραξε το εν λόγω κράτος μέλος είναι γενικού και διαρκούς χαρακτήρα

42. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, βάσει των στοιχείων που παρασχέθηκαν από τη Γερμανία στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας, το εν λόγω κράτος μέλος παρέβη κατά τρόπο γενικό και διαρκή τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, καθόσον έχει συστηματικώς καθορίσει στόχους διατήρησης που δεν πληρούν τις απαιτήσεις της εν λόγω διάταξης. Πρώτον, οι στόχοι αυτοί δεν είναι ποσοτικοποιημένοι και μετρήσιμοι. Δεύτερον, δεν διακρίνουν μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης των προστατευόμενων αγαθών που απαντώνται στον κάθε τόπο. Τρίτον, δεν έχουν δεσμευτική ισχύ έναντι τρίτων.

43. Επιπλέον, η Επιτροπή ισχυρίζεται όχι μόνον ότι ορισμένοι στόχοι διατήρησης δεν είναι επαρκώς ειδικοί, αλλά και ότι αποκαλύπτουν ένα μοτίβο που οδηγεί σε γενική και διαρκή παράβαση εκ μέρους της Γερμανίας.

44. Η Γερμανία αρνείται ότι διέπραξε γενική και διαρκή παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Δεν αμφισβητεί ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καθορίζουν ειδικούς ανά τόπο στόχους διατήρησης. Ωστόσο, η Γερμανία αμφισβητεί ότι η οδηγία για τους οικοτόπους επιβάλλει σε κάθε περίπτωση τον καθορισμό ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης, καθώς και ότι οι στόχοι αυτοί πρέπει να διακρίνουν μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης των προστατευόμενων αγαθών. Τέλος, η Γερμανία υποστηρίζει ότι, στην έννομη τάξη της, οι στόχοι διατήρησης καθορίζονται κατά τρόπο δεσμευτικό. Η Γερμανία θεωρεί ότι η άποψη της Επιτροπής δεν βρίσκει έρεισμα στις διατάξεις της οδηγίας για τους οικοτόπους ούτε στη νομολογία του Δικαστηρίου, καθώς και ότι ενδέχεται να αντιβαίνει στους σκοπούς της οδηγίας αυτής.

45. Επομένως, όσον αφορά την προκειμένη αιτίαση, η διαφορά μεταξύ των διαδίκων αφορά τον νόμο και όχι τα πραγματικά περιστατικά. Η Γερμανία δεν αμφισβητεί τα πραγματικά περιστατικά που παρουσίασε η Επιτροπή. Αντιθέτως, υποστηρίζει ότι τα πραγματικά αυτά περιστατικά δεν συνιστούν παράβαση της υποχρέωσής της να καθορίσει επαρκώς ειδικούς στόχους διατήρησης. Με άλλα λόγια, η Γερμανία αντιλέγει στην προσέγγιση της Επιτροπής όσον αφορά το τι συνιστά επαρκώς ειδικό στόχο διατήρησης.

46. Κατά τη γνώμη μου, η άποψη της Επιτροπής ότι τα κράτη μέλη οφείλουν πάντοτε να καθορίζουν ποσοτικοποιημένους στόχους διατήρησης που να διακρίνουν μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης δεν βρίσκει έρεισμα στην οδηγία για τους οικοτόπους. Επιπλέον, δεν ευσταθεί η άποψη της Επιτροπής όσον αφορά τις αναγκαίες συνέπειες του δεσμευτικού χαρακτήρα που έχει ο ορισμός των ΕΖΔ. Αν το Δικαστήριο αποδεχθεί την ερμηνεία που προτείνω, θα πρέπει να απορρίψει τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι η Γερμανία παρέβη κατά τρόπο γενικό και διαρκή την υποχρέωσή της να καθορίσει επαρκώς ειδικούς στόχους διατήρησης που να πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

1. Επί του ισχυρισμού ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει να είναι ποσοτικοποιημένοι

47. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι υπάρχει μεγάλος αριθμός τόπων για τους οποίους έχουν καθοριστεί στόχοι διατήρησης που δεν περιέχουν ποσοτικοποιημένα και μετρήσιμα στοιχεία [28]. Υποστηρίζει ότι, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, οι στόχοι διατήρησης πρέπει να περιέχουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει αριθμητικώς η συγκεκριμένη συμβολή του κάθε προστατευόμενου τόπου στην επίτευξη ικανοποιητικής κατάστασης διατήρησης, σε εθνικό επίπεδο, για τον εκάστοτε οικότοπο ή το εκάστοτε είδος (για παράδειγμα, η αύξηση του πληθυσμού ενός συγκεκριμένου είδους κατά ακριβή αριθμό νέων ατόμων).

48. Κατά την αντίληψη της Επιτροπής, από τη νομολογία του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία οι στόχοι διατήρησης πρέπει να είναι επαρκώς ειδικοί συνάγεται ότι οι στόχοι αυτοί πρέπει να είναι ποσοτικοποιημένοι (α). Επιπλέον, η Επιτροπή επικαλείται τους σκοπούς (β) και το γράμμα (γ) της οδηγίας για τους οικοτόπους, και παραθέτει παραδείγματα από άλλα κράτη μέλη, τα οποία έχουν καθορίσει ποσοτικοποιημένους στόχους διατήρησης (δ).

49. Η Γερμανία αμφισβητεί τους ισχυρισμούς της Επιτροπής. Ειδικότερα, το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι, προκειμένου να είναι ειδικοί, οι στόχοι διατήρησης πρέπει να είναι επαληθεύσιμοι, ανεξαρτήτως αν είναι ποσοτικοποιημένοι ή όχι. Η πρακτική του καθορισμού ποσοτικοποιημένων στόχων, μολονότι εφικτή για ορισμένους τύπους οικοτόπων και για ορισμένα είδη, δεν ενδείκνυται ως κριτήριο γενικής εφαρμογής. Κατ' αρχάς, η επίτευξη ή μη ενός προκαθορισμένου αριθμητικού στόχου δεν αντανακλά την κατάσταση διατήρησης του τόπου. Δεύτερον, η πρακτική αυτή δεν είναι κατάλληλη για τόπους με σύνθετο ή δυναμικό χαρακτήρα. Τρίτον, δεν λαμβάνει υπόψη τον συνεκτικό χαρακτήρα του δικτύου Natura 2000 και την ύπαρξη οικολογικών δεσμών εντός αυτού (ε).

50. Αντιθέτως προς τα επιχειρήματα που προβάλλει η Επιτροπή, δεν είμαι πεπεισμένη ότι οι στόχοι διατήρησης δεν συνάδουν με το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους απλώς και μόνο επειδή δεν είναι ποσοτικοποιημένοι. Θα εξετάσω διαδοχικά τα επιχειρήματα της Επιτροπής και της Γερμανίας.

α) Τα επιχειρήματα που αντλεί η Επιτροπή από τη νομολογία του Δικαστηρίου

51. Στη νομολογία που επικαλείται η Επιτροπή, ήτοι στην απόφαση Επιτροπή κατά Ελλάδας [29], το Δικαστήριο έκρινε ανεπαρκείς τους στόχους διατήρησης για τον λόγο ότι ήταν υπερβολικά γενικοί και αόριστοι και δεν αφορούσαν τους κύριους τύπους φυσικών οικοτόπων και τα κύρια είδη που απαντούν στους επίμαχους τόπους. Από την απόφαση αυτή δεν μπορεί να συναχθεί ότι «επαρκώς ειδικοί» σημαίνει «ποσοτικοποιημένοι».

[28] Στις γραπτές παρατηρήσεις της ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή παραθέτει δύο παραδείγματα: (1) όσον αφορά τους τόπους όπου απαντάται ο τύπος οικοτόπου «(6510) Θεριζόμενοι λειμώνες χαμηλού υψομέτρου (Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis)», το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας έχει καθορίσει τον ακόλουθο στόχο διατήρησης: «Διασφάλιση ικανοποιητικής κατάστασης διατήρησης μέσω της διατήρησης, και εν ανάγκη της αποκατάστασης, ικανοποιητικής ισορροπίας των θρεπτικών συστατικών που να ανταποκρίνεται στον τύπο του οικοτόπου και διαχείριση προσαρμοσμένη στις ανάγκες του υφιστάμενου τόπου»· και (2) όσον αφορά ένα προστατευόμενο είδος μυδιού του γλυκού νερού (Unio crassus), και για έναν συγκεκριμένο τόπο, το ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης έχει καθορίσει τον ακόλουθο στόχο διατήρησης: «Διατήρηση ρευμάτων και τάφρων πλούσιων σε δομές, με συνεχή ροή μέτρια έως ισχυρή, με υπόστρωμα αμμώδες έως χαλικώδες, επαρκώς τροφοδοτούμενων με οξυγόνο – Διατήρηση πολύ καλής κατάστασης ή χημικού και οικολογικού δυναμικού των υδάτων, χωρίς επιβλαβή ρύπανση των λεπτόκοκκων ιζημάτων ή των θρεπτικών συστατικών – Διατήρηση των ρευμάτων συνεχούς ροής που παρουσιάζουν επαρκώς μεγάλη υποδοχή πληθυσμών ιχθύων – Διατήρηση του είδους, μεταξύ άλλων, και μέσω κατάλληλης συντήρησης των υδάτινων οδών».

[29] Βλ. απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020 (C-849/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047, ιδίως σκέψεις 57 έως 59).

52. Επομένως, η νομολογία δεν έχει ακόμη επιλύσει το ζήτημα αν από την απαίτηση να είναι επαρκώς ειδικοί οι στόχοι διατήρησης συνάγεται και ότι πρέπει να είναι πάντοτε ποσοτικοποιημένοι. Προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί την ερμηνεία κατά την οποία δεν απαιτείται πάντοτε η ποσοτικοποίηση των στόχων διατήρησης προκειμένου να είναι αυτοί επαρκώς ειδικοί.

53. Από τη νομολογία προκύπτει ότι οι στόχοι διατήρησης δεν μπορεί να είναι αόριστοι. Πρέπει να καθιστούν εφικτή την επαλήθευση του κατά πόσον τα μέτρα που λαμβάνονται με βάση τους στόχους αυτούς είναι ικανά να επιτύχουν την επιθυμητή κατάσταση διατήρησης του τόπου. Ωστόσο, συμμερίζομαι την άποψη της Γερμανίας ότι το κατά πόσον η επαρκής εξειδίκευση των στόχων απαιτεί ποσοτικοποίηση δεν μπορεί να προδιαγραφεί γενικά, αλλά εξαρτάται από τις συνθήκες του συγκεκριμένου τόπου. Ενίοτε οι στόχοι διατήρησης πρέπει πράγματι να εκφράζονται σε αριθμούς, τούτο όμως δεν μπορεί παρά να κρίνεται κατά περίπτωση [30].

54. Όσον αφορά το αν στην προκειμένη περίπτωση η προστασία των τύπων οικοτόπων και των ειδών των συγκεκριμένων τόπων επιβάλλει τον καθορισμό ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης, το βάρος απόδειξης το φέρει η Επιτροπή.

55. Η άποψη κατά την οποία δεν απαιτείται οπωσδήποτε ο καθορισμός ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης υποστηρίζεται από την ακαδημαϊκή βιβλιογραφία. Έχει επισημανθεί ότι ένα από τα κύρια στοιχεία των στόχων διατήρησης είναι η οικολογική σημασία των τόπων, η οποία προσδιορίζεται με βάση τα κριτήρια του παραρτήματος ΙΙΙ της οδηγίας για τους οικοτόπους, κριτήρια τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά [31].

β) Τα επιχειρήματα που αντλεί η Επιτροπή από τους σκοπούς της οδηγίας για τους οικοτόπους

56. Προς επίρρωση της άποψής της ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει να είναι ποσοτικοποιημένοι, η Επιτροπή επικαλείται το άρθρο 1 της οδηγίας για τους οικοτόπους, στο οποίο ορίζεται η «ικανοποιητική κατάσταση της διατήρησης» που πρέπει να επιτυγχάνεται για τους τύπους οικοτόπων και ειδών.

57. Ωστόσο, το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό, δεδομένου ότι τα στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση περί του αν είναι ικανοποιητική η κατάσταση διατήρησης είναι τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά [32].

58. Η Επιτροπή ισχυρίζεται περαιτέρω ότι, στο πλαίσιο των εργασιών της επιτροπής περί της οποίας γίνεται λόγος στο άρθρο 20 της οδηγίας για τους οικοτόπους, τα κράτη μέλη συμφώνησαν να καθορίσουν ποσοτικοποιημένες τιμές αναφοράς, οι οποίες αντιστοιχούν στα ελάχιστα όρια επίτευξης ικανοποιητικής κατάστασης διατήρησης των τύπων οικοτόπων ή των ειδών, στο πλαίσιο της υποχρέωσης υποβολής εκθέσεων που υπέχουν βάσει του άρθρου 17 της

[30] Στο σημείωμα της Επιτροπής σχετικά με τον καθορισμό των στόχων διατήρησης για τους τόπους Natura 2000, 2012, διαθέσιμο στον ιστότοπο: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, σ. 6, διαλαμβάνονται τα εξής: «Οι στόχοι διατήρησης των τόπων Natura 2000 πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο σαφείς και ακριβείς και να επιτρέπουν την εφαρμογή επιχειρησιακών μέτρων διατήρησης στην πράξη. Πρέπει να προσδιοριστούν με συγκεκριμένους όρους και, *στο μέτρο του δυνατού*, να είναι ποσοτικοποιήσιμοι σε αριθμό και/ή σε μέγεθος» (η υπογράμμιση δική μου). Επομένως, φαίνεται ότι η ίδια η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει οπωσδήποτε να εκφράζονται σε αριθμούς.

[31] Πρβλ. Stahl, L., «The concept of "conservation objectives" in the Habitats Directive: a need for a better definition?», σε Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D., και Van Hoorick, G. (επιμ.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, Λονδίνο, 2015, σ. 56, στη σ. 63.

[32] Βλ. άρθρο 1, στοιχεία ε′ και θ′, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

εν λόγω οδηγίας. Εξ αυτού, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει να είναι ποσοτικοποιημένοι και βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

59. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή επικαλείται τα εμπειρικά στοιχεία που περιλαμβάνονται στην έκθεση του άρθρου 17 που έχει υποβάλει η Γερμανία για το χρονικό διάστημα 2013-2018, από την οποία προκύπτει ότι περίπου 80 % των προστατευόμενων τύπων οικοτόπων και ειδών της Γερμανίας εξακολουθούν να βρίσκονται σε μη ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η αδυναμία της Γερμανίας να επιτύχει ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης οφείλεται στην έλλειψη ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης.

60. Η Γερμανία κατ' αρχάς απορρίπτει την προτεινόμενη από την Επιτροπή συσχέτιση μεταξύ των τιμών αναφοράς και των απαιτήσεων που πρέπει να πληρούν οι στόχοι διατήρησης βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Οι εν λόγω τιμές αναφοράς αποτελούν απλώς ένα από τα μέσα για την εκπλήρωση της υποχρέωσης υποβολής εκθέσεων κατά το άρθρο 17 της οδηγίας και δεν αφορούν συγκεκριμένα την κατάσταση των επιμέρους ΕΖΔ, αλλά του συνόλου της επικράτειας του εκάστοτε κράτους μέλους. Εξάλλου, οσάκις στις εκθέσεις αυτές διαλαμβάνεται το συμπέρασμα ότι δεν έχει ακόμη επιτευχθεί ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης συγκεκριμένων οικοτόπων ή ειδών, τούτο δεν συνεπάγεται ότι οι στόχοι διατήρησης που έχουν καθοριστεί για συγκεκριμένες ΕΖΔ είναι ανεπαρκείς. Μπορεί μόνο να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι στόχοι διατήρησης συνολικά δεν έχουν επιτευχθεί. Η Γερμανία αντικρούει την άποψη ότι οι τάσεις που καταγράφονται στις εκθέσεις, ακόμη και αν δεν είναι ικανοποιητικές, οφείλονται στην έλλειψη ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης.

61. Συμφωνώ με τη Γερμανία. Αδυνατώ να διακρίνω τη συσχέτιση μεταξύ των ποσοτικών ορίων που συμφωνήθηκαν για τις ανάγκες υποβολής εκθέσεων, και που δεν έχουν επιτευχθεί, και του ισχυρισμού ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει να είναι ποσοτικοποιημένοι.

γ) Τα επιχειρήματα που αντλεί η Επιτροπή από το γράμμα της οδηγίας για τους οικοτόπους

62. Η Επιτροπή επικαλείται επιπλέον το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους.

63. Όσον αφορά τα επιχειρήματα που βασίζονται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, αδυνατώ να διακρίνω πώς η έλλειψη ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης προσκρούει στην υποχρέωση καθορισμού των αναγκαίων μέτρων διατήρησης. Πράγματι, όπως έχω επισημάνει στις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης)[33], τα μέτρα διατήρησης πρέπει να ανταποκρίνονται στους στόχους διατήρησης. Τούτο, ωστόσο, δεν συνεπάγεται ότι οι εν λόγω στόχοι πρέπει πάντοτε να είναι ποσοτικοποιημένοι.

64. Η Επιτροπή βασίζει επίσης την επιχειρηματολογία της στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους, υποστηρίζοντας ότι μόνον οι ποσοτικά προσδιορισμένοι στόχοι διατήρησης μπορούν να αποτελέσουν κριτήριο για την εκτίμηση των ενδεχόμενων συνεπειών ενός έργου για τον εκάστοτε τόπο. Το ενδεχόμενο αρνητικών συνεπειών για τους στόχους διατήρησης μπορεί να αποκλειστεί με βεβαιότητα μόνον αν οι στόχοι αυτοί προσδιορίζονται επαρκώς βάσει ποσοτικών στοιχείων. Προς τεκμηρίωση του ισχυρισμού της αυτού, η Επιτροπή παραθέτει ένα παράδειγμα. Εξηγεί ότι, όταν προτείνεται η κατασκευή ενός υδροηλεκτρικού σταθμού, οι επιπτώσεις που ενδέχεται αυτός να προκαλέσει σε ένα προστατευόμενο είδος ιχθύων

[33] Βλ. C-444/21 (EU:C:2023:90, σημείο 87).

εντός προστατευόμενης περιοχής μπορεί να εκτιμηθούν με την απαιτούμενη από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους βεβαιότητα μόνον εφόσον στους στόχους διατήρησης της περιοχής διαλαμβάνονται αριθμητικά στοιχεία σχετικά με το πλήθος των ατόμων του συγκεκριμένου είδους ιχθύων και την ηλικιακή τους κατανομή, τα οποία είναι αναγκαία προκειμένου να προσδιοριστεί η ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης.

65. Ωστόσο, σε υπόθεση που παρουσιάζει ομοιότητες με το ανωτέρω παράδειγμα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί του ζητήματος της συμμόρφωσης με το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους και χωρίς να υφίστανται ποσοτικοποιημένοι στόχοι διατήρησης.

66. Αναφέρομαι στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας[34]. Στην υπόθεση εκείνη, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά της Γερμανίας επειδή, μεταξύ άλλων, η τελευταία δεν προέβη σε ορθή εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων μέτρων κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Τα μέτρα αυτά αφορούσαν την εγκατάσταση ιχθυοδιαδρόμου πλησίον του σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας του Moorburg, προκειμένου να αντισταθμισθούν οι θάνατοι ψαριών κατά τη λειτουργία του εν λόγω σταθμού, η οποία προϋπέθετε την άντληση σημαντικών ποσοτήτων υδάτων από παρακείμενο ποταμό. Ο ποταμός αποτελούσε μεταναστευτική οδό για διάφορα είδη ιχθύων σε μια σειρά ζωνών του δικτύου Natura 2000 οι οποίες βρίσκονταν στα ανάντη του σταθμού και των οποίων οι στόχοι διατήρησης κάλυπταν τα είδη αυτά.

67. Στην απόφασή του, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο εν λόγω ιχθυοδιάδρομος καθιστούσε εφικτή την ενίσχυση των αποθεμάτων των μεταναστευτικών ιχθύων, παρέχοντας στα είδη αυτά τη δυνατότητα να μεταβούν ταχύτερα στις ζώνες αναπαραγωγής τους, και ως εκ τούτου θα αντιστάθμιζε τις απώλειες πλησίον του σταθμού του Moorburg, εξ αυτού δε του γεγονότος οι σκοποί διατήρησης των ζωνών Natura 2000 που βρίσκονται στα ανάντη του εν λόγω σταθμού δεν θα επηρεάζονταν σημαντικά. Το Δικαστήριο προέβη στην εκτίμηση αυτή χωρίς να επικαλεστεί ποσοτικοποιημένους στόχους διατήρησης[35].

68. Εξάλλου, η νομολογία περιλαμβάνει και άλλα παραδείγματα από τα οποία καταδεικνύεται ότι το Δικαστήριο ήταν σε θέση, και ελλείψει ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης, να εκτιμήσει το ζήτημα της συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους[36].

69. Κατά συνέπεια, είμαι της γνώμης ότι η επιχειρηματολογία που αντλεί η Επιτροπή από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν επιρρωννύει τον ισχυρισμό ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει πάντοτε να είναι ποσοτικοποιημένοι.

[34] Βλ. απόφαση της 26ης Απριλίου 2017 (C-142/16, EU:C:2017:301, ιδίως σκέψεις 6 έως 9 και 14).

[35] Ωστόσο, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η εκτίμηση των επιπτώσεων που πραγματοποιήθηκε από τις γερμανικές αρχές δεν περιλάμβανε οριστικές διαπιστώσεις όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του ιχθυοδιάδρομου ανόδου, αλλά αρκείτο στη διευκρίνιση ότι η αποτελεσματικότητα αυτή επιβεβαιώθηκε μόνον κατόπιν πολυετούς παρακολούθησης. Επομένως, κατά τον χρόνο έκδοσης της αδείας, ο ιχθυοδιάδρομος ανόδου δεν ήταν ικανός να αποκλείσει, από κοινού με τα λοιπά μέτρα που είχαν ληφθεί, την ύπαρξη κάθε εύλογης αμφιβολίας ως προς το ότι ο εν λόγω σταθμός δεν παράβλαπτε την ακεραιότητα του τόπου. Επομένως, η Γερμανία, καθόσον ενέκρινε το σχέδιο κατασκευής του σταθμού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπείχε από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Βλ. απόφαση της 26ης Απριλίου 2017, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-142/16, EU:C:2017:301, ιδίως σκέψεις 36 έως 38 και 45).

[36] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 11ης Απριλίου 2013, Sweetman κ.λπ. (C-258/11, EU:C:2013:220, σκέψη 45), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο στόχος διατήρησης συνίσταται επομένως στη διατήρηση των συστατικών χαρακτηριστικών του εν λόγω τόπου σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, δηλαδή στην παρουσία ασβεστολιθικών πλακών». Βλ. επίσης, για παράδειγμα, αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-418/04, EU:C:2007:780, σκέψη 259), της 24ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-404/09, EU:C:2011:768, σκέψη 101), της 15ης Μαΐου 2014, Briels κ.λπ. (C-521/12, EU:C:2014:330, σκέψη 22), και της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψη 157).

δ) Τα επιχειρήματα που αντλεί η Επιτροπή από παραδείγματα άλλων κρατών μελών

70. Τέλος, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι δεν είναι παράλογο να επιμένει όσον αφορά τον καθορισμό ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης διότι υπάρχουν κράτη μέλη τα οποία πράγματι καθορίζουν τέτοιους στόχους, παραθέτει δε παραδείγματα από το Βέλγιο, τη Βουλγαρία, τη Λιθουανία και τη Ρουμανία [37].

71. Προς αντίκρουση της συγκεκριμένης επιχειρηματολογίας, η Γερμανία υποστηρίζει ότι τα παρατιθέμενα παραδείγματα αποτελούν επιλεκτική περιπτωσιολογία και δεν αποδεικνύουν ότι υφίσταται γενικώς αποδεκτή πρακτική όσον αφορά τον καθορισμό στόχων διατήρησης. Υπογραμμίζει επίσης ότι τα εν λόγω κράτη μέλη συγκαταλέγονται μεταξύ εκείνων κατά των οποίων η Επιτροπή έχει κινήσει διαδικασίες λόγω παραβάσεως του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

72. Κατά τη γνώμη μου, από την πρακτική των κρατών μελών δεν είναι δυνατόν να εξαχθούν συμπεράσματα όσον αφορά τις απαιτήσεις της οδηγίας για τους οικοτόπους. Επομένως, η σχετική επιχειρηματολογία της Επιτροπής είναι αλυσιτελής.

ε) Τα επιχειρήματα της Γερμανίας σχετικά με το γιατί η πρακτική του καθορισμού ποσοτικοποιημένων στόχων δεν μπορεί να επιβληθεί γενικά

73. Κατά τη Γερμανία, μολονότι ο καθορισμός ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης είναι εφικτός για ορισμένους τύπους οικοτόπων και ορισμένα είδη, εντούτοις δεν ενδείκνυται ως κριτήριο γενικής εφαρμογής. Το εν λόγω κράτος μέλος προβάλλει τρία συναφή επιχειρήματα.

74. Κατ' αρχάς, διά της πρακτικής του καθορισμού στόχων αυστηρά ποσοτικοποιημένων, συναρτώμενων με την έκταση του κάθε τύπου οικοτόπου, δεν είναι δυνατόν να αποτυπωθεί η κατάσταση των προστατευόμενων περιοχών. Για παράδειγμα, η Γερμανία εξηγεί ότι η αύξηση της έκτασης που καλύπτει ο τύπος οικοτόπου «(6510) Θεριζόμενοι λειμώνες χαμηλού υψομέτρου» –στον οποίο αναφέρεται και η Επιτροπή– κατά 10 % ενδέχεται να μαρτυρά βελτίωση της κατάστασης διατήρησης, χωρίς όμως να αποκλείεται το ενδεχόμενο να υποβαθμίζεται παράλληλα η κατάσταση των υφισταμένων περιοχών. Κατά συνέπεια, η επίτευξη του ποσοτικοποιημένου στόχου διατήρησης δεν θα αποδείκνυε άνευ άλλου την επίτευξη ικανοποιητικής κατάστασης του τόπου.

[37] Στις γραπτές παρατηρήσεις της ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή επικαλείται τα ακόλουθα παραδείγματα: (1) στο Βέλγιο, για τον τύπο οικοτόπου «(1130) Ποταμόκολποι (εκβολές ποταμών)», η Περιφέρεια της Φλάνδρας έχει ορίσει ως τιμή αναφοράς τα 2 150 επιπλέον εκτάρια προκειμένου ο τύπος αυτός οικοτόπου να περιέλθει σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, κάτι που αποτελεί ποσοτικοποιημένο στόχο διατήρησης, ενώ για τον τύπο οικοτόπου «(9120) Οξινόφιλα δάση οξιάς του Ατλαντικού με στρώμα θάμνων με Ilex και (καμιά φορά) Taxus (Quercion robori-petraeae ή Ilici-Fagenion)» προσδιορίζεται ότι απαιτείται, σε έναν συγκεκριμένο τόπο, η προσθήκη 13 εκταρίων του εν λόγω τύπου οικοτόπου στα υπάρχοντα 4 εκτάρια· (2) στη Βουλγαρία, έχει προβλεφθεί –για έναν συγκεκριμένο τόπο– ότι ο τύπος οικοτόπου (προτεραιότητας) «(1530) Παννωνικές αλατούχες στέπες και αλατούχα έλη» πρέπει να καταλαμβάνει έκταση 29,51 εκταρίων τουλάχιστον, σε μόνιμη βάση· (3) στη Λιθουανία, για τον τύπο οικοτόπου «(6450) Αλλουβιακοί βορειο-σκανδιναβικοί λειμώνες», έχει καθοριστεί, για έναν συγκεκριμένο τόπο, ως ποσοτικοποιημένος στόχος διατήρησης η αποκατάσταση μιας έκτασης 17,1 τουλάχιστον εκταρίων σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, ενώ για ένα είδος κολεόπτερου που αποτελεί είδος προτεραιότητας (Osmoderma eremita) έχει καθοριστεί ως στόχος διατήρησης η διασφάλιση κατάλληλου οικοτόπου έκτασης τουλάχιστον 0,9 εκταρίων εντός του τόπου· και (4) στη Ρουμανία, για τον τύπο οικοτόπου «(3220) Αλπικοί ποταμοί και η παρόχθια ποώδης βλάστησή τους», σε έναν τόπο έχει καθοριστεί στόχος διατήρησης τουλάχιστον 10 εκταρίων, με βάση την τρέχουσα κατάσταση του 1 έως 2 εκταρίων, ενώ για το είδος κολεόπτερου Morimus Funereus έχει οριστεί ως τιμή-στόχος η ανάπτυξη 10 000 έως 50 000 ατόμων, με βάση τον τρέχοντα πληθυσμό των 5 000 έως 10 000 ατόμων, εκτιμάται δε ότι, προκειμένου να αναπτυχθεί αυτός ο πληθυσμός, απαιτείται οικότοπος έκτασης 68 800 εκταρίων (έναντι των τωρινών μόλις 13 765 εκταρίων).

75. Δεύτερον, η πρακτική του καθορισμού ποσοτικοποιημένων στόχων δεν ενδείκνυται για σύνθετους τύπους οικοτόπων ή για ζώνες διατήρησης με δυναμικό χαρακτήρα (όπου ορισμένα στοιχεία των σύνθετων οικοτόπων ή των διαφορετικών τύπων οικοτόπων που απαντώνται εντός μιας ζώνης διατήρησης μεταβάλλονται διαρκώς, ως εκ της φύσεώς τους, και αλληλεπιδρούν μεταξύ τους). Αυτή η επιθυμητή εξέλιξη δεν είναι δυνατόν να εκφραστεί επαρκώς σε ποσοτικοποιημένους στόχους διατήρησης, οι οποίοι δεν είναι συμβατοί με την κατάσταση διατήρησης του κάθε τόπου ως ενιαίου συνόλου, δεδομένου ότι οι εν λόγω εξελίξεις και ο αντίκτυπός τους στην κατάσταση διατήρησης δεν μπορούν να υπολογιστούν αριθμητικά, αλλά θα πρέπει να εκτιμώνται από ποιοτικής πλευράς.

76. Τρίτον, ο καθορισμός ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης για την κάθε μία ΕΖΔ ενδέχεται να μην είναι συμβατός με τον συνεκτικό χαρακτήρα του δικτύου Natura 2000 και να μη λαμβάνει υπόψη την ύπαρξη οικολογικών δεσμών εντός αυτού.

77. Στο πλαίσιο αυτό, η Γερμανία παραθέτει ένα παράδειγμα. Το φυτικό είδος Oenanthe conioides, ενδημικό των εκβολών του Έλβα –ήτοι ενός σύνθετου οικοτόπου με εξαιρετικά δυναμικό χαρακτήρα–, είναι πρωτοπόρο φυτό το οποίο αποικίζει ανοιχτές εκτάσεις ανάλογα με την παλίρροια. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο της φυσικής εξέλιξης του εν λόγω είδους προκύπτουν σημαντικές διακυμάνσεις του πληθυσμού του χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η κατάσταση διατήρησής του, έτσι ώστε η μη επίτευξη των τιμών αναφοράς ανά τόπο να μην καθιστά οπωσδήποτε αναγκαία τη λήψη μέτρων ενίσχυσης του είδους. Επιπλέον, η περιοχή κατανομής του εν λόγω είδους καλύπτεται από πληθώρα διασυνδεδεμένων ΕΖΔ, οι πληθυσμοί των οποίων αλληλεπιδρούν μεταξύ τους. Η εξέλιξη του είδους είναι δυναμική, όχι μόνον εντός των ορίων της κάθε ΕΖΔ, αλλά και μεταξύ διαφορετικών ΕΖΔ των οποίων το εν λόγω είδος αποτελεί χαρακτηριστικό ενδιαφέροντος. Η ποσοτική συνεισφορά της κάθε μίας ΕΖΔ στη συνολική διατήρηση του είδους υπόκειται επίσης σε σημαντικές διακυμάνσεις, χωρίς ωστόσο να μεταβάλλεται η συνολική κατάσταση διατήρησης. Επομένως, η συμβολή της κάθε ΕΖΔ στη διατήρηση του είδους μπορεί να εκτιμηθεί μακροπρόθεσμα μόνον με ποιοτικούς όρους.

78. Θεωρώ πειστικά τα επιχειρήματα της Γερμανίας. Οι διαφορές μεταξύ των οικοτόπων και των ειδών που προστατεύονται από την οδηγία για τους οικοτόπους επιβάλλουν ευέλικτη προσέγγιση και κατά περίπτωση επιλογή των κατάλληλων στόχων διατήρησης, που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες του εκάστοτε τόπου. Ενίοτε οι στόχοι διατήρησης πρέπει να είναι ποσοτικοποιημένοι, άλλοτε ωστόσο μπορούν να καθοριστούν μόνο με ποιοτικούς όρους. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την άποψη της Επιτροπής ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει να είναι ποσοτικοποιημένοι για κάθε τύπο οικοτόπου και για κάθε είδος.

79. Εν κατακλείδι, θεωρώ αβάσιμη την αιτίαση της Επιτροπής ότι η Γερμανία παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους καθόσον καθόρισε στόχους διατήρησης που δεν είναι ποσοτικοποιημένοι, διότι η οδηγία για τους οικοτόπους δεν απαιτεί να είναι πάντοτε ποσοτικοποιημένοι οι στόχοι διατήρησης.

2. Επί του ισχυρισμού ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει να διακρίνουν μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης των προστατευόμενων αγαθών

80. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, σε πολλές περιπτώσεις, οι στόχοι διατήρησης που έχουν καθοριστεί δεν διακρίνουν μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης των προστατευόμενων αγαθών που απαντώνται στον εκάστοτε τόπο [38].

81. Κατά την άποψη της Επιτροπής, προκειμένου οι στόχοι διατήρησης να συνάδουν με την οδηγία για τους οικοτόπους πρέπει να διαφοροποιούνται αναλόγως με το αν αποσκοπούν στη διατήρηση ή στην αποκατάσταση των οικοτόπων και των ειδών που καλύπτονται από ΕΖΔ σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης.

82. Η Επιτροπή επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία οι στόχοι διατήρησης πρέπει να είναι επαρκώς ειδικοί, εξ αυτού δε συνάγει το συμπέρασμα ότι απαιτείται διαφοροποίηση μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης προκειμένου να επιτυγχάνεται η εν λόγω εξειδίκευση. Επιπλέον, επικαλείται το γράμμα της οδηγίας για τους οικοτόπους. Συναφώς, η Επιτροπή υπογραμμίζει το γεγονός ότι η εν λόγω διάκριση επαναλαμβάνεται σε ολόκληρη την οδηγία για τους οικοτόπους, είναι δε κρίσιμη τόσο για τον καθορισμό των αναγκαίων μέτρων διατήρησης, τα οποία πρέπει, με βάση το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, να ανταποκρίνονται στους στόχους αυτούς, όσο και για την κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας εκτίμηση περί του αν ένα σχέδιο είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά έναν τόπο. Τέλος, η Επιτροπή παραθέτει ένα παράδειγμα από άλλο κράτος μέλος [39].

83. Καθόσον εκλαμβάνει ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει να διακρίνουν σαφώς μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν συνάδουν με την οδηγία για τους οικοτόπους οι στόχοι διατήρησης που δεν τηρούν την εν λόγω διάκριση, όπως συμβαίνει συστηματικά στη Γερμανία.

84. Η Γερμανία αμφισβητεί την προσέγγιση αυτή της Επιτροπής. Μολονότι το εν λόγω κράτος μέλος συνομολογεί ότι οι στόχοι διατήρησης για κάθε ΕΖΔ πρέπει να καθορίζονται κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο, εντούτοις υποστηρίζει ότι το αν οι εν λόγω στόχοι επιτυγχάνονται διά της διατήρησης ή της αποκατάστασης των προστατευόμενων αγαθών εξαρτάται από την πραγματική κατάσταση της εκάστοτε ΕΖΔ. Μέτρα διατήρησης ή αποκατάστασης θα πρέπει να εφαρμόζονται κατά περίπτωση, αναλόγως του πώς εξελίσσεται η πραγματική κατάσταση ενός τύπου οικοτόπου ή ενός είδους.

[38] Στις γραπτές παρατηρήσεις της ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή παραθέτει τρία παραδείγματα: (1) για τον τύπο οικοτόπου «(6210) Ξηροί ημιφυσικοί λειμώνες και περιοχές όπου φύονται θάμνοι σε ασβεστολιθικά υποστρώματα (Festuco-Brometalia)», οι αρχές της Βαυαρίας έχουν καθορίσει τον εξής στόχο διατήρησης: «διατήρηση, και εν ανάγκη αποκατάσταση, των ξηρών ασβεστολιθικών λειμώνων σε κατάσταση που να πλησιάζει τη φυσική, εν γένει χωρίς την παρουσία ξυλωδών φυτών»· (2) στο Βραδεμβούργο, και σε έναν συγκεκριμένο τόπο, ως στόχος διατήρησης για τον τύπο οικοτόπου «(6240) Υπο-παννωνικοί στεπικοί λειμώνες» καθορίστηκε: «[η] διατήρηση και αποκατάσταση των δομικών και πλούσιων σε είδη ημίξηρων και στεπικών λειμώνων»· και (3) στην Κάτω Σαξονία, σε έναν συγκεκριμένο τόπο, ως στόχος διατήρησης για τον τύπο οικοτόπου «(91D0) Δασώδεις τυρφώνες» έχει καθοριστεί «η διατήρηση και αποκατάσταση του τόπου σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης».

[39] Στις γραπτές παρατηρήσεις της ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή παραθέτει το παράδειγμα της περιφέρειας της Βαλλονίας του Βελγίου, η οποία για τον μεν τύπο οικοτόπου «(5110) Σταθερές ξηροθερμόφιλες διαπλάσεις με Buxus sempervirens των βραχωδών κλιτύων (Berberidion p.p.)» έχει καθορίσει ως στόχο διατήρησης τη «διατήρηση», διότι δεν είναι αναγκαία η επέκτασή του ούτε η βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, για τον δε τύπο οικοτόπου «(6210) Ξηροί ημιφυσικοί λειμώνες και περιοχές όπου φύονται θάμνοι σε ασβεστολιθικά υποστρώματα (Festuco-Brometalia)» έχει καθορίσει ως στόχο την «αποκατάσταση» έκτασης 150 εκταρίων, αλλά και της οικολογικής του ποιότητας.

85. Η Γερμανία θεωρεί ότι, κατά τη διατύπωση των στόχων διατήρησης, δεν υπάρχει λόγος να γίνεται διάκριση μεταξύ συντήρησης και αποκατάστασης, αλλά ότι πρέπει να προσδιορίζεται ένα ορόσημο ποιοτικό ή ποσοτικό, ο δε καθορισμένος στόχος διατήρησης να αποβλέπει, αφενός, στην αποκατάσταση (για όσο χρόνο δεν έχει ακόμη επιτευχθεί το ορόσημο) και, αφετέρου, στη διατήρηση (της επιθυμητής κατάστασης που διαμορφώνεται αφότου επιτευχθεί το ορόσημο).

86. Το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει περαιτέρω ότι, αν πρέπει να γίνεται διάκριση, όπως διατείνεται η Επιτροπή, μεταξύ των στόχων διατήρησης αναλόγως του αν αυτοί πρέπει να επιτευχθούν διά της διατήρησης ή της αποκατάστασης των προστατευόμενων αγαθών, τότε κάθε μεταβολή του επιπέδου διατήρησης της κάθε ΕΖΔ θα πρέπει να επιφέρει και τροποποίηση του αντίστοιχου στόχου διατήρησης για κάθε τύπο οικοτόπου και για κάθε είδος. Ιδίως σε οικοτόπους με δυναμικό χαρακτήρα, όπως οι εκβολές του Έλβα όπου απαντάται το φυτικό είδος Oenanthe conioides –στο οποίο αναφέρεται και η Επιτροπή–, ενδέχεται να απαιτούνται επανειλημμένες προσαρμογές των στόχων διατήρησης λόγω των μεταβαλλόμενων περιβαλλοντικών συνθηκών. Εξ αυτού θα μπορούσε να προκύψει μια κατάσταση κατά την οποία, στο μεσοδιάστημα αυτών των μεταβολών, δεν θα καθορίζονταν καθόλου στόχοι διατήρησης που αποσκοπούν στη διατήρηση, αλλά μόνον στόχοι διατήρησης που αποσκοπούν στην αποκατάσταση, ή αντιστρόφως. Ως εκ τούτου, η προσέγγιση της Επιτροπής θα μπορούσε να δημιουργήσει ασυνέχειες όσον αφορά το επίπεδο της προστασίας.

87. Η Γερμανία αντικρούει επίσης την αντλούμενη από το γράμμα της οδηγίας για τους οικοτόπους επιχειρηματολογία της Επιτροπής. Ειδικότερα, το γεγονός ότι στο σύνολο του κειμένου της οδηγίας γίνεται διάκριση μεταξύ του στόχου της διατήρησης και του στόχου της αποκατάστασης δεν συνηγορεί κατά της γερμανικής πρακτικής, δεδομένου ότι η –υποχρεωτικώς καθοριζόμενη– κατάσταση-στόχος πρέπει πάντοτε είτε να διατηρείται είτε να αποκαθίσταται. Εξάλλου, δεν προκύπτει ότι είναι υποχρεωτική η διάκριση μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης· από τη συνδυασμένη θεώρηση της όγδοης αιτιολογικής σκέψης και του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους προκύπτει ότι υφίσταται ένα μοναδικό μεταβλητό κριτήριο: στόχος είναι η συνολικά ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, ενώ η λήψη μέτρων διατήρησης ή αποκατάστασης εξαρτάται από τις συγκεκριμένες κατά περίπτωση δυναμικά μεταβαλλόμενες συνθήκες.

88. Όσον αφορά το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, η Γερμανία συνομολογεί ότι τα μέτρα διατήρησης που αποσκοπούν στη διατήρηση της κατάστασης του προστατευόμενου αγαθού διαφέρουν από εκείνα που αποσκοπούν στην αποκατάστασή της. Εξ αυτού, ωστόσο, δεν είναι δυνατή η εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τις απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν οι στόχοι διατήρησης. Όσον αφορά τα αντλούμενα από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους επιχειρήματα, το ζήτημα αν το εκάστοτε προτεινόμενο σχέδιο είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά έναν τόπο εξαρτάται από τις συγκεκριμένες συνθήκες που επικρατούν στον τόπο κατά τον χρόνο της σχετικής εκτίμησης, και όχι από κάποια τυπική επιλογή που έγινε στο παρελθόν σχετικά με τον χαρακτηρισμό των στόχων διατήρησης του τόπου ως στόχων διατήρησης ή αποκατάστασης. Πράγματι, στο πλαίσιο αυτό η Γερμανία υποστηρίζει περαιτέρω ότι το Δικαστήριο δεν έχει απορρίψει τον καθορισμό στόχων διατήρησης που δεν περιλαμβάνουν την εν λόγω διάκριση στη διατύπωσή τους [40].

[40] Συναφώς, η Γερμανία επικαλείται την απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, Grace και Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, σκέψη 36), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο στόχος διατηρήσεως της ΖΕΠ είναι να διαφυλαχθούν ή να αποκατασταθούν οι συνθήκες διατηρήσεως που είναι ευνοϊκές για τον βαλτόκυρκο. Ειδικότερα, η ΖΕΠ καθιστά δυνατή την υλοποίηση του στόχου αυτού προσφέροντας στο προστατευόμενο είδος έναν οικότοπο ο οποίος περιλαμβάνει ζώνη αναζήτησης τροφής». Το Δικαστήριο αποφάνθηκε τελικώς ότι το επίμαχο στην υπόθεση εκείνη σχεδιαζόμενο έργο δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας (βλ. σκέψεις 42 έως 57 της εν λόγω απόφασης).

89. Επιβάλλει η οδηγία για τους οικοτόπους στα κράτη μέλη να διακρίνουν, κατά τη διατύπωση των στόχων διατήρησης μιας ΕΖΔ, μεταξύ ανάγκης διατήρησης και ανάγκης αποκατάστασης;

90. Κατ' αρχάς, και σε αυτή την περίπτωση ισχύουν, grosso modo, όσα έχω ήδη εκθέσει σχετικά με την υποχρέωση καθορισμού ποσοτικοποιημένων στόχων διατήρησης (βλ. σημεία 51 και 52 των παρουσών προτάσεων), ήτοι ότι η νομολογία του Δικαστηρίου από την οποία προκύπτει ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει να είναι επαρκώς ειδικοί δεν έχει υπεισέλθει στο ζήτημα αν εξ αυτού συνάγεται και ότι οι στόχοι αυτοί πρέπει να διακρίνουν μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης. Επομένως, είναι άτοπη η εκ μέρους της Επιτροπής επίκληση της νομολογίας αυτής προς τεκμηρίωση της άποψης ότι η εν λόγω διάκριση είναι αναγκαία. Περαιτέρω, επιχειρήματα που αντλούνται από την πρακτική που ακολουθεί ένα κράτος μέλος είναι αλυσιτελή, όπως έχει ήδη εκτεθεί στο σημείο 72 των παρουσών προτάσεων.

91. Τούτου λεχθέντος, υπενθυμίζω ότι, όπως ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, γενικός σκοπός της οδηγίας αυτής είναι η προστασία της βιοποικιλότητας. Αυτό δηλώνεται, εξάλλου, στο προοίμιό της:

«[η οδηγία] συμβάλλει στο γενικό στόχο μιας διαρκούς ανάπτυξης δεδομένου ότι ο κυριότερος σκοπός της είναι να ευνοήσει τη *διατήρηση* της βιοποικιλότητας, λαμβάνοντας συγχρόνως υπόψη τις οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και περιφερειακές απαιτήσεις· ότι *η διατήρηση* αυτής της βιοποικιλότητας *ενδέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις να απαιτεί τη διατήρηση* ή και *την ενθάρρυνση* ανθρώπινων δραστηριοτήτων» [41].

92. Επομένως, για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας απαιτούνται διαφορετικές ενέργειες, ανάλογα με το αν η κατάσταση διατήρησης ορισμένων οικοτόπων ή ειδών είναι ικανοποιητική ή όχι. Εν ολίγοις, η κατάσταση ενός οικοτόπου ή ενός είδους είναι ικανοποιητική όταν για την επιβίωσή του στο προβλεπτό μέλλον δεν απαιτούνται ανθρώπινες ενέργειες [42]. Όταν τα κράτη μέλη ορίζουν έναν τόπο ως ΕΖΔ, οφείλουν να είναι σαφή όσον αφορά τη σκοπιμότητα της επιλογής τους στο πλαίσιο της γενικότερης προσπάθειας για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας, αλλά και όσον αφορά την κατάσταση (ευνοϊκή ή μη) των οικοτόπων και των ειδών χάριν των οποίων επιλέχθηκε η συγκεκριμένη περιοχή προκειμένου να συμπεριληφθεί στο δίκτυο Natura 2000. Επομένως, συμμερίζομαι την άποψη της Γερμανίας ότι στους στόχους διατήρησης κάθε ΕΖΔ πρέπει να προσδιορίζονται ορόσημα (ποιοτικά ή ποσοτικά) που να ανταποκρίνονται στην ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης του οικοτόπου και των ειδών που καλύπτονται από την ΕΖΔ.

93. Εάν η κατάσταση διατήρησης είναι ικανοποιητική, συχνά δεν απαιτείται άλλη ανθρώπινη παρέμβαση προκειμένου να επιτευχθούν τα ορόσημα αυτά, πέραν της παρακολούθησης ώστε να επιβεβαιώνεται ότι η θετική τάση συνεχίζεται. Ωστόσο, φαίνεται ότι σε πολλές ΕΖΔ δεν επιτυγχάνεται ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης των οικοτόπων και των ειδών που καλύπτονται από αυτές [43]. Παράλληλα, η μέχρι τότε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης ενός τόπου ενδέχεται να μεταβληθεί επί τα χείρω εξαιτίας κάποιου γεγονότος, είτε φυσικού είτε προκαλούμενου από τον άνθρωπο (για παράδειγμα, εξαιτίας σοβαρής παρατεταμένης ξηρασίας ή διαρροής πετρελαίου σε ποταμό). Στην περίπτωση αυτή, για την επίτευξη των οροσήμων θα

[41] Η υπογράμμιση δική μου.

[42] Συναφώς, στο άρθρο 1, στοιχείο ε', της οδηγίας για τους οικοτόπους διευκρινίζεται πότε θεωρείται ικανοποιητική η κατάσταση της διατήρησης ενός οικοτόπου, ενώ στο άρθρο 1, στοιχείο θ', ορίζεται πότε κρίνεται ως ικανοποιητική η κατάσταση της διατήρησης ενός είδους.

[43] Βλ., για παράδειγμα, έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, «Έλεγχος καταλληλότητας της νομοθεσίας της Ένωσης για τη φύση (οδηγίες για τα πτηνά και τους οικοτόπους)» [SWD(2016) 472 final], Βρυξέλλες, 16 Δεκεμβρίου 2016, ιδίως σημεία 5.5, 6.1.1 και 7· την έκθεση της Επιτροπής στην οποία παραπέμπει η υποσημείωση 16 των παρουσών προτάσεων, ιδίως σημεία 2, 3 και 6.

απαιτηθεί ενεργή ανθρώπινη παρέμβαση μέσω λήψης μέτρων. Επομένως, τα αναγκαία μέτρα διατήρησης για την επίτευξη του αυτού ορόσημου μπορεί να αποβλέπουν άλλοτε στη διατήρηση και άλλοτε στην αποκατάσταση. Ο προσδιορισμός των οροσήμων εκείνων τα οποία, όταν επιτευχθούν, θα καταδείξουν ότι η κατάσταση διατήρησης είναι ικανοποιητική καθιστά εφικτή τη λήψη των μέτρων που είναι αναγκαία για την επίτευξή τους.

94. Ενώ τα εν λόγω ορόσημα παραμένουν αμετάβλητα (ή ενδέχεται να χρειαστούν μικρές τροποποιήσεις με την πάροδο του χρόνου), τα μέτρα που λαμβάνονται πρέπει να προσαρμόζονται διαρκώς και να αποβλέπουν είτε στη διατήρηση είτε στην αποκατάσταση. Κατά τη γνώμη μου, αυτό που εννοείται με τον όρο «στόχοι διατήρησης» είναι τα ορόσημα που πρέπει να επιτευχθούν εντός μιας ΕΖΔ. Κατά συνέπεια, δεν είναι απαραίτητο να καθορίζονται στόχοι διατήρησης με όρους συντήρησης ή αποκατάστασης.

95. Οι εκάστοτε αρμόδιες για τη διαχείριση μιας ΕΖΔ αρχές οφείλουν να γνωρίζουν ανά πάσα στιγμή αν για την επίτευξη των στόχων διατήρησης απαιτούνται μέτρα διατήρησης ή πιο ενεργά μέτρα αποκατάστασης και να προσαρμόζουν αναλόγως τα μέτρα διατήρησης που λαμβάνουν. Κατά τη γνώμη μου, η διάκριση μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης είναι σκόπιμο να γίνεται στο επίπεδο των μέτρων διατήρησης και όχι σε εκείνο των στόχων διατήρησης. Η ερμηνεία αυτή καθιστά δυνατή τη διάκριση μεταξύ των εννοιών των στόχων διατήρησης, αφενός, και των μέτρων διατήρησης, αφετέρου. Κατά την προσέγγιση αυτή, οι μεν στόχοι διατήρησης είναι σταθερά ορόσημα, ποιοτικά ή ποσοτικά, που αφορούν τους οικοτόπους και τα είδη που απαντώνται εντός μιας ΕΖΔ, τα δε μέτρα διατήρησης έχουν δυναμικό χαρακτήρα και πρέπει να προσαρμόζονται διαρκώς ανάλογα με την πραγματική κατάσταση διατήρησης της ΕΖΔ. Σε αντίθετη περίπτωση, η μόνη διαφορά μεταξύ στόχων διατήρησης και μέτρων διατήρησης θα έγκειται στον βαθμό εξειδίκευσης, με αποτέλεσμα να καθίσταται περιττή η χρήση των δύο εννοιών.

96. Η γερμανική πρακτική, κατά την οποία προσδιορίζεται η επιθυμητή κατάσταση-στόχος για κάθε οικότοπο ή είδος και επιβάλλεται στις αρχές η υποχρέωση να επιτύχουν την κατάσταση αυτή λαμβάνοντας, κατά περίπτωση, μέτρα διατήρησης ή αποκατάστασης, πληροί τις απαιτήσεις της οδηγίας για τους οικοτόπους, και ιδίως του σκοπού αυτής που ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, ήτοι της διασφάλισης της διατήρησης ή της αποκατάστασης, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των οικοτόπων και των ειδών.

97. Εν κατακλείδι, θεωρώ αβάσιμη την αιτίαση της Επιτροπής ότι η Γερμανία παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους καθόσον καθόρισε στόχους διατήρησης που δεν διακρίνουν μεταξύ διατήρησης και αποκατάστασης των προστατευόμενων αγαθών που απαντώνται στον εκάστοτε τόπο, διότι η οδηγία για τους οικοτόπους δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη τη διαφοροποίηση αυτή στο επίπεδο του καθορισμού των στόχων διατήρησης.

3. Επί του ισχυρισμού ότι οι στόχοι διατήρησης πρέπει να έχουν δεσμευτική ισχύ έναντι τρίτων

98. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, σε ορισμένους τόπους, οι στόχοι διατήρησης που έχουν καθοριστεί στο επίπεδο των οικείων σχεδίων διαχείρισης δεν έχουν δεσμευτική ισχύ έναντι τρίτων [44].

99. Η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, οι στόχοι διατήρησης πρέπει να καθορίζονται με νομικές πράξεις που έχουν δεσμευτική ισχύ όχι μόνον έναντι των αρμόδιων εθνικών αρχών, άλλα και έναντι τρίτων.

100. Η Γερμανία αμφισβητεί την άποψη αυτή. Θεωρεί ότι ο καθορισμός των στόχων διατήρησης αποβλέπει –εξ ορισμού, εφόσον πρόκειται για «στόχους»– στην υλοποίησή τους από τις αρμόδιες αρχές, και όχι στην επιβολή τους σε τρίτους.

101. Ωστόσο, το εν λόγω κράτος μέλος διευκρινίζει ότι, σε πρώτο στάδιο, οι ανά τόπο στόχοι διατήρησης καθορίζονται από τις νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις με τις οποίες ορίζονται οι ΕΖΔ και, επομένως, έχουν αναμφισβήτητα δεσμευτική ισχύ έναντι τρίτων. Στη συνέχεια, σε δεύτερο στάδιο, τα μέτρα διατήρησης και οι τυχόν ειδικότεροι στόχοι διατήρησης καθορίζονται λεπτομερέστερα στο πλαίσιο των σχεδίων διαχείρισης και ανάπτυξης, τα οποία επίσης έχουν, εμμέσως, δεσμευτική ισχύ έναντι τρίτων.

102. Η Επιτροπή δεν αντικρούει τον ισχυρισμό της Γερμανίας ότι οι ανά τόπο στόχοι διατήρησης καθορίζονται με νομικές πράξεις που έχουν γενικώς δεσμευτική ισχύ έναντι τρίτων. Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι λεπτομερέστεροι στόχοι διατήρησης που καθορίζονται στα σχέδια διαχείρισης δεν είναι νομικά δεσμευτικοί, ενώ θα έπρεπε.

103. Κατά τη Γερμανία, τα μέτρα διατήρησης ή αποκατάστασης που καθορίζονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους ως μέτρα αναγκαία για την επίτευξη των στόχων διατήρησης ενδέχεται να χρήζουν εφαρμογής από τρίτους. Στην περίπτωση αυτή, οι αναγκαίες διευθετήσεις δεν περιλαμβάνονται στα ίδια τα σχέδια διαχείρισης και ανάπτυξης, αλλά απαιτείται η χρήση διαφορετικών εργαλείων, όπως, για παράδειγμα, η σύναψη συμβάσεων ή η λήψη πρόσθετων μέτρων κανονιστικού χαρακτήρα. Υποχρέωση των τρίτων συμβαλλομένων να εφαρμόσουν τα μέτρα αυτά γεννάται μόνον στο πλαίσιο των συμβάσεων αυτών ή των πρόσθετων κανονιστικών ρυθμίσεων.

[44] Στις γραπτές παρατηρήσεις της ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή παραθέτει τρία παραδείγματα: (1) το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού της Βαυαρίας για το δίκτυο Natura 2000 προβλέπει ότι τα σχέδια διαχείρισης δεν γεννούν υποχρεώσεις για τους ιδιοκτήτες γης και τους ιδιώτες κατόχους αδειών βόσκησης, ενώ στο σχέδιο ολοκληρωμένης διαχείρισης των εκβολών του Έλβα διαλαμβάνεται ότι δεν επιβάλλονται άμεσες υποχρεώσεις σε ιδιώτες· (2) στον οικείο ιστότοπο του ομόσπονδου κράτους της Σαξονίας αναφέρεται ότι οι διατάξεις των σχεδίων διαχείρισης δεν έχουν δεσμευτική ισχύ έναντι των ιδιωτών και ότι τα σχέδια διαχείρισης δεσμεύουν αποκλειστικά τις αρχές προστασίας της φύσης, ενώ οι λοιπές αρχές οφείλουν απλώς να τα συνεκτιμούν ή να τα λαμβάνουν υπόψη· και (3) στο εγχειρίδιο για τον σχεδιασμό διαχείρισης προστατευόμενων τόπων του ομόσπονδου κράτους του Βραδεμβούργου προβλέπεται ότι τα σχέδια διαχείρισης έχουν δεσμευτική ισχύ για τις αρχές προστασίας της φύσης.

104. Εντούτοις, όπως υποστηρίζει η Γερμανία, οι στόχοι διατήρησης που εξειδικεύονται στα σχέδια διαχείρισης και ανάπτυξης έχουν εμμέσως δεσμευτική ισχύ έναντι τρίτων, καθόσον, αφενός μεν, οι τρίτοι δεν μπορούν να υλοποιούν σχέδια ή να πραγματοποιούν ενέργειες που είναι δυνατόν να παραβλάψουν τους στόχους διατήρησης[45], αφετέρου δε, οι ιδιοκτήτες εκτάσεων σε περιοχές εντός ΕΖΔ οφείλουν να τηρούν τα εκάστοτε μέτρα διατήρησης και αποκατάστασης[46].

105. Κατά τη γνώμη μου, ο καθορισμός των στόχων διατήρησης αποβλέπει –εξ ορισμού πράγματι, εφόσον πρόκειται για «στόχους»– στην περαιτέρω υλοποίησή τους, την οποία οφείλουν να διασφαλίζουν οι αρμόδιες αρχές. Η νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία ο ορισμός των τόπων πρέπει να έχει δεσμευτική ισχύ[47], δεν μπορεί να εκληφθεί ως απαίτηση ότι οι πράξεις ορισμού πρέπει να επιβάλλουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις ενέργειας σε τρίτους. Ωστόσο, όπως διευκρινίζει η Γερμανία, οι στόχοι διατήρησης περιορίζουν την ελευθερία των τρίτων ιδιωτών να προβαίνουν σε ενέργειες οι οποίες αντιβαίνουν στους στόχους αυτούς και επιβάλλουν στους τρίτους να τηρούν τα ενεργά μέτρα που λαμβάνονται με σκοπό την επίτευξη των εν λόγω στόχων. Από τη στιγμή που θα ληφθούν μέτρα για την υλοποίηση των στόχων διατήρησης, τα μέτρα αυτά ενδέχεται να επιβάλλουν σε τρίτους συγκεκριμένες υποχρεώσεις (για παράδειγμα, την απαγόρευση εισόδου σε ορισμένα τμήματα ενός δάσους), εφόσον κάτι τέτοιο είναι αναγκαίο προκειμένου να επιτευχθούν τα ορόσημα που ανταποκρίνονται σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης.

106. Εν κατακλείδι, θεωρώ ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η Γερμανία παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους καθόσον παρέλειψε να καθορίσει στόχους διατήρησης με νομικές πράξεις που έχουν δεσμευτική ισχύ έναντι τρίτων.

107. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής, κατά την οποία η Γερμανία παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους κατά τρόπο γενικό και διαρκή καθόσον καθόρισε στόχους διατήρησης οι οποίοι δεν πληρούν τις νομικές απαιτήσεις της εν λόγω διάταξης, δεν μπορεί να γίνει δεκτή[48].

V. Πρόταση

108. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων και με την επιφύλαξη της εξέτασης των λοιπών αιτιάσεων που προβλήθηκαν στην υπό κρίση υπόθεση, προτείνω στο Δικαστήριο:

– να κρίνει ότι η Γερμανία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, καθόσον παρέλειψε να καθορίσει στόχους διατήρησης για 88 από τους 4 606 επίμαχους τόπους·

– να απορρίψει κατά τα λοιπά τη δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής.

[45] Αυτό διασφαλίζεται με το άρθρο 34 του Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (ομοσπονδιακού νόμου περί προστασίας της φύσης και διατήρησης του τοπίου), της 29ης Ιουλίου 2009 (BGBl. 2009 I, σ. 2542), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για την παρούσα δίκη χρόνο (στο εξής: BNatSchG), το οποίο μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

[46] Αυτό διασφαλίζεται με το άρθρο 65 του BNatSchG.

[47] Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2003, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-415/01, EU:C:2003:118, σκέψη 22), και της 14ης Οκτωβρίου 2010, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-535/07, EU:C:2010:602, σκέψεις 64 και 65).

[48] Καθόσον εν προκειμένω δεν αποδείχθηκαν οι επιμέρους περιπτώσεις παράβασης, παρέλκει η ανάλυση περί του κατά πόσον η παράβαση έχει γενικό και διαρκή χαρακτήρα. Για την έννοια της γενικής και διαρκούς φύσης μιας παράβασης, βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης) (C-444/21, EU:C:2023:90, σημεία 103 έως 107).