Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
TAMARE ĆAPETA,
predstavljeni 9. februarja 2023 [1]

Zadeva C-444/21

Evropska komisija
proti

Irski

„Neizpolnitev obveznosti države – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Člen 6(1) – Posebna ohranitvena območja – Obveznost določitve potrebnih ohranitvenih ukrepov – Splošna in vztrajna kršitev“

I. Uvod

1. „Živi svet je edinstven in izjemen čudež. […] Popolnoma smo odvisni od tega filigransko usklajenega mehanizma, ki podpira življenje in ki je za nemoteno delovanje odvisen od biotske raznovrstnosti.“ [2]

2. Biotska raznovrstnost nima le notranje vrednosti, ampak je ključna za preživetje človeštva. Po podatkih Svetovnega gospodarskega foruma [3] so možne posledice zaradi izgube biotske raznovrstnosti [4] vsaj prehranska negotovost, poslabšanje podnebnih sprememb ter tveganja za zdravje, gospodarstvo in kulturo.

3. Evropska unija se zaveda težav, ki jih lahko prinese izguba biotske raznovrstnosti. [5] Del tega boja za ohranitev biotske raznovrstnosti je Direktiva o habitatih. [6]

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Hughes, J., Scholey, K. in Fothergill, A., (režija), *David Attenborough: A Life on Our Planet* (Življenje na našem planetu), originalni dokumentarni film Netflixa, 2020.

3 Svetovni gospodarski forum, *The Global Risks Report 2020*, na voljo na: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, str. od 47 do 49.

4 Po nekaterih ocenah naj bi bilo izginjanje vrst od tisočkrat do deset tisočkrat višje od naravne stopnje izumrtja, torej stopnje izumrtja, ki bi jo bilo pričakovati brez človekovega vpliva. To pomeni, da na Zemlji vsako leto izgubimo med 0,01 % in 0,1 % vseh vrst. Če so pravilne nižje ocene števila vrst (okoli 2 milijona), smo vsako leto priča med 200 in 2000 primerom izumrtja. Po višjih ocenah vsako leto izumre med 10.000 in 100.000 vrst. Glej spletno mesto World Wide Fund for Nature, na voljo na: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

5 V zvezi s tem glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, „Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030: Vračanje narave v naša življenja“, COM(2020) 380 final, Bruselj, 20. maj 2020. Eden od rezultatov te strategije je nedavni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o obnovi narave, COM(2022) 304 final, Bruselj, 22. junij 2022.

6 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 spremenjena z Direktivo Sveta 97/62/ES z dne 27. oktobra 1997 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 3) (v nadaljevanju: Direktiva o habitatih).

4. Ta postopek zaradi neizpolnitve obveznosti se nanaša na to direktivo. Komisija je na podlagi člena 258 PDEU proti Irski vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti iz členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih.

5. To je tretja tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, vložena pri Sodišču – po sodbah z dne 5. septembra 2019, Komisija/Portugalska (Določitev in zaščita posebnih ohranitvenih območij) [7] in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija [8] – ki se nanaša na izvajanje členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih. Sodišče obravnava še dve drugi podobni tožbi [9], potekajo pa še dodatni postopki zaradi neizpolnitve obveznosti. [10]

6. Zato obravnavana tožba ni le še ena „običajna“ tožba, ki jo je na podlagi člena 258 PDEU Komisija vložila zaradi neizpolnitve obveznosti proti državi članici. Prej se zdi del politike Komisije za obravnavanje nezadostnih rezultatov pri izboljševanju stanja habitatov in v njih živečih vrst, ki so vključeni v Direktivo o habitatih. [11]

7. Hkrati je z obravnavano zadevo izpostavljenih več težav, s katerimi se Sodišče sooča pri postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti, v katerih se zatrjuje, da države članice niso dosegle okoljskih ciljev. Katere natančno so obveznosti, ki jih mora država članica izpolniti, da naj bi šteli, da je pravilno izvedla Direktivo o habitatih? Kako naj Komisija dokaže tako opustitev in kaj lahko država članica navede v obrambo? Dalje – in zelo pomembno – kako naj Sodišče te trditve preverja?

8. Prikazala bom, da je – bolj kot na številnih drugih področjih prava Unije – pri odgovoru na ta vprašanja nujno uporabiti vsebinski pristop ter se izogniti pravnemu formalizmu in se osredotočiti na glavni cilj Direktive o habitatih. Ta cilj je ohraniti biotsko raznovrstnost. V okviru te direktive je treba to doseči z ukrepi držav članic, namenjenimi vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti izbranih naravnih habitatov ter njihovih prostoživečih živali in rastlin. [12]

9. Namen Direktive o habitatih je torej doseči rezultat, ki se bo občutil v naravi. Ta rezultat ni mreža pravnih določb (čeprav se lahko nekatere izkažejo za potrebne), ampak ohranitev biotske raznovrstnosti, zajete s to direktivo. Cilja Direktive o habitatih ni mogoče doseči zgolj s sprejetjem številnih pravnih določb niti z uveljavljanjem takih določb. Številni zahtevani ukrepi niso pravni v smislu, da bi ustvarjali pravice in obveznosti za konkretne subjekte. Takih ukrepov pogosto ni mogoče meriti z običajnimi metodami presoje, ki jih Sodišče uporablja v postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti, in sicer, ali obstaja pravni ukrep, ali se izvaja v praksi ter za koga ustvarja pravice in obveznosti. V obravnavanem okviru so vprašanja drugačna in Sodišče ni usposobljeno, da bi nanje odgovorilo na podlagi lastnega znanja. Na primer, Sodišče težko presodi, ali prepoved rekreativne rabe nekaterih delov gozda zadostuje, da bi se rešile ogrožene živalske ali rastlinske vrste. Vendar je potrebno, da Sodišče lahko razsodi, da je država članica izpolnila, kar se od nje zahteva z Direktivo o habitatih, ali pa da tega ni storila.

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

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

9 V zvezi s tem glej še nerešeni zadevi Komisija/Bolgarija (C-85/22) in Komisija/Nemčija (C-116/22).

10 Komisija je v tožbi v obravnavani zadevi pojasnila, da poteka še več drugih postopov zaradi enake neizpolnitve obveznosti, in sicer proti Španiji, Italiji, Cipru, Latviji in Poljski.

11 V zvezi s tem glej Evropska agencija za okolje, *State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013-2018*, EEA Report No 10/2020, Urad za publikacije Evropske unije, 2020 (v nadaljevanju: poročilo EEA), str. 127, v katerem je bilo ugotovljeno, da je „splošni napredek pri doseganju cilja 1 za vse vrste in habitate v primerjavi z izhodišči iz leta 2010 relativno majhen, tj. cilj ni bil dosežen za nobeno od skupin“.

12 Glej člen 2(1) in (2) Direktive o habitatih. Za natančnejši opis sistematike te direktive glej točke od 29 do 53 teh sklepnih predlogov.

10. Po kratkem opisu poteka tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti proti Irski (II) bom nadaljevala, kot sledi. Najprej bom pojasnila sistematiko Direktive o habitatih in prikazala, da obveznosti držav članic na podlagi členov 4(4) in 6(1) te direktive tvorijo nedeljivo celoto (III). Nato bom, kot je zahtevalo Sodišče, analizirala očitek, ki ga uveljavlja Komisija v tej zadevi in ki se nanaša na kršitev člena 6(1) te direktive (IV). Sklenila bom, da Irska ni izpolnila obveznosti iz člena 6(1) Direktive o habitatih, kar vsebinsko pomeni hkrati kršitev člena 4(4) te direktive.

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

11. Ta zadeva se nanaša na izvajanje obveznosti Irske na podlagi členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih v atlantski biogeografski regiji. [13]

12. Komisija je v zvezi s to regijo z Odločbo 2004/813/ES [14] sprejela seznam 413 območij, pomembnih za Skupnost (v nadaljevanju: OPS), na ozemlju Irske. Komisija je pozneje ta seznam posodobila posebej z odločbama, [15] s katerima je bilo za Irsko dodanih 11 območij, dve območji pa sta bili združeni v eno. Obravnavana zadeva se tako nanaša na skupaj 423 območij, naštetih v teh treh odločbah Komisije.

13. Po poizvedbah prek postopka EU pilot je Komisija 27. februarja 2015 Irski v skladu s členom 258 PDEU poslala uradni opomin, v katerem je predstavila svoje stališče, da ta država članica s tem, da številnih območij na svojem ozemlju ni določila za posebna ohranitvena območja (v nadaljevanju: POO), da ni določila podrobnih območju prilagojenih ciljev ohranjanja in da ni uvedla potrebnih ohranitvenih ukrepov za nobeno od 423 zadevnih območij, kršila svoje obveznosti iz členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih.

14. Irska je 30. aprila 2015 odgovorila na uradni opomin ter pojasnila napredek pri določanju POO in določanju območjem prilagojenih ciljev ohranjanja. Hkrati je poudarila, da so območja na podlagi irskega prava zavarovana že pred svojo formalno določitvijo za POO. Prav tako je predložila informacije o ohranitvenih ukrepih, ki so se izvajali na več območjih. Poleg tega je Irska 9. decembra 2015, 15. januarja 2016 in 4. marca 2016 Komisiji poslala tri posodobitve glede določitve za POO in določitve območju prilagojenih ciljev ohranjanja.

15. Komisija je 29. aprila 2016 na Irsko naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je menila, da zatrjevane kršitve členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih za večino območij še vedno trajajo. [16] Od te države članice je zahtevala, naj te kršitve konča v dveh mesecih od prejema tega obrazloženega mnenja.

[13] To je ena od regij, zajeta z Direktivo o habitatih, ki vključuje celotno ozemlje Irske. Glej točki 25 in 28 teh sklepnih predlogov.

[14] 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). Tako je šestletni rok za določitev teh območij za posebna ohranitvena območja na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih potekel 7. decembra 2010.

[15] 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 2009/96/ES z dne 12. decembra 2008 o sprejetju drugega posodobljenega seznama za Skupnost pomembnih območij v atlantski biogeografski regiji v skladu z Direktivo [o habitatih] (UL 2009, L 43, str. 466). Tako je, če se upošteva zadnjenavedena odločba, šestletni rok na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih za dodatna območja potekel 12. decembra 2014.

[16] V tem obrazloženem mnenju je Komisija štela, da Irska 401 območja ni določila za POO, da za 335 območij ni določila podrobnih območju prilagojenih ciljev ohranjanja in da ni določila potrebnih ohranitvenih ukrepov v nobenem od 423 območij.

16. Irska je 27. junija 2016 odgovorila na obrazloženo mnenje. Zlasti je predstavila nedavno sprejeti „SAC Designation and Management work programme“ (Delovni program za določitev in upravljanje POO) za dokončanje določitve POO in območju prilagojenih ciljev ohranjanja ter za razvoj ohranitvenih ukrepov na ravni območij.

17. Komisija je 9. novembra 2018 na Irsko naslovila dodatno obrazloženo mnenje, v katerem je bila navedena natančnejša analiza ohranitvenih ukrepov, ki jih je predstavila ta država članica.[17] S tem mnenjem je bilo od Irske zahtevano, da zatrjevane kršitve konča do 9. januarja 2019.

18. Irska je 11. januarja 2019 odgovorila na dodatno obrazloženo mnenje. Zlasti je ta država članica predstavila svoj napredek in časovni okvir za dokončanje določitve POO in območju prilagojenih ciljev ohranjanja do konca leta 2020 ter za opredelitev in izvedbo potrebnih ohranitvenih ukrepov za vsa območja do leta 2021. Poleg tega je Irska 26. aprila 2019, 2. maja 2019, 11. oktobra 2019, 12. decembra 2019, 14. januarja 2020 in 14. aprila 2020 Komisiji predložila šest posodobitev glede določitve območij za POO, glede objave območjem prilagojenih ciljev ohranjanja in glede razvoja območjem prilagojenih ohranitvenih ukrepov.

19. Ker Irska do 9. januarja 2019 še vedno ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih, je Komisija 16. julija 2021 pri Sodišču vložila to tožbo na podlagi člena 258 PDEU.

20. Komisija s prvima očitkoma Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Irska s tem, da, prvič, ni določila več območij na svojem ozemlju za POO (217 od 423 OPS) in da, drugič, ni določila podrobnih območju prilagojenih ciljev ohranjanja za nekatera območja (140 od 423 OPS), kršila člen 4(4) Direktive o habitatih.

21. S tretjim očitkom Komisija Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Irska s tem, da ni določila potrebnih ohranitvenih ukrepov za nobeno od 423 območij, ki so kot OPS našteta v upoštevnih odločbah Komisije, kršila člen 6(1) Direktive o habitatih.

22. Irska, ki jo podpira Zvezna republika Nemčija,[18] je v odgovoru na tožbo, vloženem 15. oktobra 2021, Sodišču predlagala, naj obravnavano tožbo v celoti zavrne kot neutemeljeno.

23. Komisija in Irska sta 29. novembra 2021 oziroma 20. januarja 2022 vložili tudi repliko oziroma dupliko.

24. Komisija in Irska sta na obravnavi 9. decembra 2022 podali ustne navedbe.

[17] V tem dodatnem obrazloženem mnenju je Komisija menila, da Irska glede številnih območij še vedno ni izpolnila svojih obveznosti. Štela je, da Irska 255 območij ni določila za POO, da za 198 območij ni določila podrobnih območjem prilagojenih ciljev ohranjanja in da na nobenem od 423 območij ni določila potrebnih ohranitvenih ukrepov.

[18] S sklepom predsednika Sodišča z dne 6. decembra 2021 je bila Zvezni republiki Nemčiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Irske.

III. Direktiva o habitatih in obveznosti držav članic na podlagi členov 4(4) in 6(1) te direktive

A. Natura 2000 in atlantska biogeografska regija

25. POO, določena na podlagi Direktive o habitatih,[19] so skupaj s posebnimi območji varstva (v nadaljevanju: POV), določenimi na podlagi Direktive o pticah[20], del Nature 2000, ki je usklajeno evropsko ekološko omrežje, namenjeno dolgoročnemu preživetju najbolj dragocenih in ogroženih habitatov in vrst Evropske unije.

26. Natura 2000 je največje usklajeno omrežje zaščitenih naravnih območij na svetu.[21] Pokriva skoraj petino kopnega Evropske unije in približno 10 % njenih morij, kar glede na nedavna poročila znaša skupaj skoraj 28.000 območij v 27 državah članicah.[22]

27. Natura 2000 je razdeljena v pet morskih biogeografskih regij in devet kopenskih biogeografskih regij, ki vključujejo atlantsko regijo, za katero gre v tej zadevi. Ta regija v celoti ali delno vključuje osem (pred tem devet) držav članic (in sicer celotno ozemlje Irske, Nizozemske in Združenega kraljestva ter dele Belgije, Danske, Nemčije, Španije, Francije in Portugalske). Obsega več kot polovico obale Evropske unije in dve od najbolj produktivnih morij na svetu, Severno morje in (severozahodni) Atlantski ocean. Prav tako je z več kot 100 milijoni ljudi (skoraj četrtina prebivalcev Unije) eno od najbolj gosto naseljenih območij v Evropski uniji.[23]

28. Atlantska biogeografska regija, ki je upoštevna v obravnavani zadevi, na ozemlju Irske obsega več prednostnih[24] habitatnih tipov in vrst, ki jim grozi izumrtje. Na primer, barja na velikih ravnih površinah („bog“)[25] so vrsta mokriščnega habitata, ki ga tvorijo mehka, vlažna tla, ki jih pretežno sestavlja delno razpadla rastlinska snov, imenovana šota, ki je prek tisočletij počasi nastajala na območjih s hladnim in vlažnim podnebjem. Izjemno pomembna so med drugim za podnebne spremembe, saj skladiščijo na milijone ton ogljika (rastline v šoti, kakršne so šotni mah in ostričevke, iz zraka odstranjujejo ogljik).[26] Obalne lagune[27] so del obale, kjer se stikata ocean in kopno, in so pomembni ekosistemi za splošno produktivnost obalnih voda, saj podpirajo različne habitate.[28] Podobno je potočna bisernica (*Margaritifera margaritifera*),[29] katere pogostnost

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

[20] 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).

[21] Glej na primer European Union Strasbourg Declaration (Strasbourška deklaracija o Evropski uniji), 25. februar 2022, točka 5; 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, str. 24.

[22] Glej tudi poročilo EEA, navedeno v opombi 11 teh sklepnih predlogov, str. 6.

[23] Glej na primer dokument Komisije „Natura 2000 in the Atlantic Region“ (Natura 2000 v atlantski regiji), Urad za publikacije Evropske unije, 2009, na voljo na: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[24] Glej člen 1(d) in (h) ter peto in šesto uvodno izjavo Direktive o habitatih.

[25] Glej „Kisla šotna barja“, tretja alinea, pod „Visoka, prehodna in nizka barja“ Priloge I k Direktivi o habitatih.

[26] Glej na primer Blanket Bog Restoration in Ireland, na voljo na: https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

[27] Glej „Odprto morje in območja plimovanja“, peta alinea, pod „Morski, obalni in priobalni habitatni tipi“ Priloge I k Direktivi o habitatih.

[28] Glej na primer „Coastal Lagoon“, *ScienceDirect*, na voljo na: https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

[29] Glej „*Bivalvia*“, druga alinea, pod „(a) Živali, nevretenčarji, mehkužci“ Priloge II k Direktivi o habitatih.

močno upada (očitno je ena od 365 najbolj ogroženih vrst na svetu), neverjetna vrsta, ki lahko živi več kot 200 let in ima ključno vlogo za ekosisteme, saj filtrira vodo in s tem izboljšuje njeno kakovost. [30]

B. Sistematika Direktive o habitatih

29. Člen 3(2) Direktive o habitatih od držav članic zahteva, da prispevajo k vzpostavitvi Nature 2000 glede na zastopanost zadevnih habitatnih tipov in vrst na svojem ozemlju. Tako morajo za to v skladu s členom 4 te direktive določiti območja za POO ter v skladu s členom 6(1) te direktive sprejeti ukrepe za ohranitev teh habitatnih tipov in vrst.

30. Menim, da je najpomembnejša določba in *raison d'être* Direktive o habitatih v njenem členu 6(1), ki v bistvu od držav članic zahteva, da sprejmejo aktivne ohranitvene ukrepe za zavarovanje habitatov in vrst, ki v njih živijo.

31. Ti ohranitveni ukrepi morajo biti, da bi bili skladni z zahtevami Direktive o habitatih, vgrajeni v sistematiko, kot je zasnovana s to direktivo. Le če ukrepi ustrezajo tej sistematiki, je mogoče skleniti, da je država članica izpolnila svoje temeljne obveznosti na podlagi te direktive.

32. Zato je treba na kratko pojasniti upoštevne vidike sistematike Direktive o habitatih.

33. V skladu s členom 4 Direktive o habitatih postopek določanja POO poteka v treh [31] fazah (ali štirih, [32] odvisno od tega, kako so razdeljene).

34. Prvič, v skladu s členom 4(1) Direktive o habitatih vsaka država članica predlaga seznam območij in označi, kateri naravni habitatni tipi in domorodne vrste so prisotni, ta seznam pa se posreduje Komisiji.

35. Drugič, Komisija v skladu s členom 4(2) Direktive o habitatih iz seznamov držav članic v soglasju z vsako državo članico izdela osnutek seznama OPS. Na podlagi tega osnutka seznama Komisija z zavezujočo odločbo sprejme seznam OPS. Odločbe, v katerih je naštetih 423 OPS na irskem ozemlju, so bile, kot je pojasnjeno zgoraj (glej točko 12 teh sklepnih predlogov), sprejete v letih 2004, 2007 in 2008.

36. Nazadnje, ko je območje sprejeto kot OPS, zadevna država članica na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih [33] to območje določi za POO. Člen 4(4) Direktive o habitatih 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

[30] Glej na primer Dilly, L., „Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel", Alerce Environmental Blog, 16. november 2020, na voljo na: https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel; Ireland National Parks and Wildlife Service, „The Freshwater Pearl Mussel", na voljo na: https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

[31] Glej na primer sodbe z dne 6. aprila 2000, Komisija/Francija (C-256/98, EU:C:2000:192, točka 7); z dne 12. junija 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, točka 37), in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047, točka 43).

[32] Glej na primer sodbe z dne 11. septembra 2001, Komisija/Irska (C-67/99, EU:C:2001:432, točka 5); z dne 18. oktobra 2018, Komisija/Združeno kraljestvo (C-669/16, EU:C:2018:844, točki 5 in 60), in z dne 5. septembra 2019, Komisija/Portugalska (Določitev in zaščita posebnih ohranitvenih območij) (C-290/18, neobjavljena, EU:C:2019:669 točka 34).

[33] Glej v zvezi s tem tudi člen 1(1) Direktive o habitatih, v katerem je določena opredelitev POO, skupaj s šesto uvodno izjavo.

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."

37. Povedano drugače, v skladu s členom 4(4) Direktive o habitatih mora zadevna država članica vsako OPS določiti za POO.[34] Dalje, do take določitve mora priti v šestih letih po sprejetju zavezujočega seznama OPS. Glede zadevnih OPS je ta rok v obravnavani zadevi potekel leta 2010 in 2014 (glej opombi 14 in 15 teh sklepnih predlogov).

38. Čeprav morajo države članice preoblikovati OPS v POO, ima že to, da je Komisija območje uvrstila kot OPS, neposredne pravne posledice. V skladu s členom 4(5) Direktive o habitatih za območje takoj, ko je kot OPS uvrščeno na seznam OPS, ki ga sprejme Komisija, veljajo obveznosti iz člena 6, od (2) do (4), te direktive. Namen zadnjenavedenih določb je preprečiti škodo na območju ali – v izjemnih primerih, v katerih je treba škodo dopustiti – to škodo kar najbolj zmanjšati.[35]

39. Vendar se osrednja določba člena 6(1) Direktive o habitatih sproži le, ko je OPS določeno za POO.[36]

40. Člen 6(1) Direktive o habitatih 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."

41. Ohranitveni ukrepi morajo, kot je jasno navedeno z besedilom te določbe, ustrezati ekološkim zahtevam habitatnih tipov in vrst na območju. To pomeni, da se za določitev POO zahteva ne le to, da se z zavezujočim aktom določijo njegove zemljepisne meje,[37] ampak da se tudi navedejo razlogi za njegov obstoj oziroma, povedano drugače, cilji, ki naj bi bili doseženi s tako določitvijo. V skladu s sodno prakso Sodišča je določitev ciljev ohranjanja obvezen in potreben korak za določitev POO in izvajanje ohranitvenih ukrepov.[38]

42. Izvajanje potrebnih ohranitvenih ukrepov na podlagi člena 6(1) Direktive o habitatih je obvezno. Povedano drugače, čeprav države članice ohranijo nekaj prostega preudarka glede izbire najprimernejših sredstev,[39] se ne morejo odločiti, da ne bodo sprejele ustreznih in učinkovitih ukrepov, torej takih, s katerimi se lahko dosežejo cilji POO.

[34] Glej na primer sodbo z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 207).

[35] Glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Sweetman in drugi (C-258/11, EU:C:2012:743, točke od 43 do 45) in sklepne predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Grace in Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, točka 50). Glej na primer tudi dokument Komisije „Upravljanje območij Natura 2000: Določbe člena 6 Direktive o habitatih 92/43/EGS", 2019, na voljo na spletnem mestu Komisije, navedenem v opombi 23 teh sklepnih predlogov, str. 7 in 8.

[36] Glede na obvestilo Komisije o določitvi ohranitvenih ukrepov za območja Natura 2000, 18. september 2013, dostopno na spletnem mestu Komisije, navedenem v opombi 23 teh sklepnih predlogov, str. 3, se z določitvijo območja za POO na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih sproži izvajanje člena 6(1) te direktive.

[37] Glej po analogiji 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, točka 64), v katerih je Sodišče presodilo, da mora razmejitev POV imeti nesporno zavezujočo moč.

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

[39] Glej sodbo z dne 10. maja 2007, Komisija/Avstrija (C-508/04, EU:C:2007:274, zlasti točke 75, 76, 87 in 89).

43. Dalje, čeprav člen 6(1) Direktive o habitatih ne določa nobenega roka – ker morajo biti ohranitveni ukrepi vključeni v POO, ta pa morajo biti določena v šestih letih po tem, ko Komisija sprejme seznam OPS – morajo biti tudi ohranitveni ukrepi sprejeti v tem roku.

44. Menim, da ima navedeno dve posledici. Prvič, države članice ne morejo izpolniti svojih obveznosti iz člena 6(1) Direktive o habitatih, če območja niso določile za POO,[40] in drugič, države članice morajo, ko določajo POO, jasno opredeliti cilje ohranjanja, ki jih je treba doseči na vsakem POO. Sicer ni mogoče ugotoviti, ali cilji ohranjanja ustrezajo ekološkim potrebam konkretnega habitatnega tipa ali vrste.

45. Tako sta ugotovitvi o kršitvi členov 4(4) in 6(1) Direktive o habitatih nujno povezani. Zato ni presenetljivo, da Komisija praviloma hkrati uvede postopek zaradi neizpolnitve obveznosti zaradi neizpolnitve obeh teh določb.

46. Povedano drugače, zaradi sistematike Direktive o habitatih država članica v vseh primerih, v katerih v šestih letih od sprejetja seznama OPS ne določi POO, hkrati krši člena 4(4) in 6(1) te direktive. Tako je, ker so ohranitveni ukrepi pravilno določeni le, če so del sheme, določene z Direktivo o habitatih.

47. Ena od posledic določitve POO je, da so določeni in izvedeni ohranitveni ukrepi, kot so zahtevani na podlagi člena 6(1) Direktive o habitatih.[41]

48. Komisija meni, da je mogoče kršitev člena 4(4) Direktive o habitatih uveljavljati ločeno od člena 6(1) te direktive, če država članica ni sprejela formalnih ukrepov za določitev POO. Vendar menim, da ni mogoče ugotoviti, da je država članica vsebinsko pravilno določila POO, če ni določila ciljev ohranjanja in ohranitvenih ukrepov, s katerimi je te cilje mogoče doseči. Zato je prav tako res, da država članica, če ne sprejme potrebnih ohranitvenih ukrepov, krši ne le člen 6(1) Direktive o habitatih, ampak v vsebinskem smislu tudi člen 4(4) te direktive.

49. Ločeno, vendar enako pomembno vprašanje se nanaša na to, kaj je potreben ohranitveni ukrep v smislu člena 6(1) Direktive o habitatih. Če sprejmemo vsebinski pristop, kot je predlagano v začetku teh sklepnih predlogov (glej točko 8 teh sklepnih predlogov), je to lahko zgolj ukrep, s katerim se lahko na podlagi trenutnih znanstvenih dognanj doseže rezultat, določen s ciljem ohranjanja posameznega POO. Kadar ima POO več ciljev ohranjanja, ker zadeva posamezne habitate ter več živalskih in rastlinskih vrst, ki jim je dom, morajo ukrepi iz člena 6(1) Direktive o habitatih zajemati vse te cilje. Ta pristop je bil potrjen s sodno prakso, v kateri je Sodišče presodilo, da je treba ohranitvene ukrepe učinkovito izvajati s celovitimi, jasnimi in natančnimi ukrepi.[42]

50. Sodišče je v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti pozvano, naj odloči, ali zadevni ohranitveni ukrepi na podlagi dokazov, ki mu jih je predložila Komisija in ki jih lahko zadevna država članica prizna ali izpodbija, izpolnjujejo te zahteve. Menim, da v zvezi s tem ni potrebno, da Komisija dokaže – ali da Sodišče presoja – nezadostnost ohranitvenih ukrepov za vsako od

[40] Glej v tem smislu sodbi z dne 5. septembra 2019, Komisija/Portugalska (Določitev in zaščita posebnih ohranitvenih območij) (C-290/18, neobjavljena, EU:C:2019:669 točka 52), in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047, točka 76). Sodišče je v teh sodbah štelo, da je treba ukrepe iz člena 6(1) Direktive o habitatih vzpostaviti v okviru določenih POO.

[41] Glej na primer sodbi z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 213), in z dne 22. junija 2022, Komisija/Slovaška (Varstvo divjega petelina) (C-661/20, EU:C:2022:496, točka 128).

[42] Glej sodbi z dne 5. septembra 2019, Komisija/Portugalska (Določitev in zaščita posebnih ohranitvenih območij) (C-290/18, neobjavljena, EU:C:2019:669, točka 53), in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047, točka 77).

POO na ozemlju države članice. Dovolj je dokazati vzorec nezadostnosti takih ukrepov. V tem pogledu postane pomemben očitek o splošni in vztrajni kršitvi (glej točke od 90 do 112 teh sklepnih predlogov).

51. S tem pa se nato sproži vprašanje dokaza, ki ga je treba predložiti, ter vlog Komisije, držav članic in Sodišča glede preverjanja skladnosti s členom 6(1) Direktive o habitatih. Sodišče je v zvezi s tem že priznalo, da Komisija nima lastnih preiskovalnih pooblastil, ampak je odvisna od dokazov, ki jih predložijo države članice.[43] Te informacije bi bilo mogoče predložiti prek spremljanja in poročanja na podlagi členov 11 in 17 te direktive ali na podlagi zahtev Komisije. Vsekakor bi morala biti Komisija na podlagi informacij, ki jih prejme, sposobna zlahka preveriti, ali obstajajo ohranitveni ukrepi in kakšna je njihova povezava z vsemi cilja ohranjanja za vsakega od teh habitatov in vrst.[44] Ker ima te informacije na voljo zadevna država članica, lahko ta država članica tudi dokaže obstoj in obseg ohranitvenih ukrepov ter to, kako so povezani s cilji ohranjanja za vsako območje. Zato je očitno mogoče zahtevati, da zadevna država članica opredeli ohranitvene ukrepe, sprejete za vsak habitat in za vsako vrsto, ne da bi se od Komisije zahtevalo, da dokaže – kar bi bilo pretirano težavno – da se nobeden od ohranitvenih ukrepov te države članice ne nanaša na to vrsto in ta habitat. Hkrati bi Komisija še vedno morala dokazati, da ohranitveni ukrepi, ki jih je država članica predstavila kot ukrepe za zaščito vrste ali habitata, za izpolnitev te naloge niso zadostni. Podobno bi moralo biti Sodišče sposobno na podlagi informacij, ki mu jih predstavijo upoštevne stranke, ne da bi mu bilo treba „opraviti obsežno raziskovalno delo“,[45] ugotoviti, ali so ohranitveni ukrepi v skladu s členom 6(1) Direktive o habitatih.

52. Nazadnje, poudariti je treba, da država članica s kršitvijo člena 4(4) in člena 6(1) Direktive o habitatih škoduje ne le svojim zaščitenim naravnim območjem, ampak tudi prizadevanjem na ravni Unije za spodbujanje ohranjanja in biotske raznovrstnosti prek Nature 2000. Sodišče je priznalo, da je iz četrte in enajste uvodne izjave navedene direktive razvidno, da so ogroženi habitati in vrste del naravne dediščine Evropske unije in da nevarnosti, ki jim grozijo, velikokrat segajo čez meje, tako da morajo vse države članice zaradi skupne odgovornosti sprejeti ohranitvene ukrepe.[46]

53. Direktiva o habitatih, ki jo hvalijo, na primer, kot „močno orodje za varstvo narave“[47] in kot „enega od najbolj izjemnih aktov Unije s področja okoljske zakonodaje“,[48] najbrž ne bo uspešna, če države članice ne bodo določile ustreznih ohranitvenih ukrepov za doseganje ciljev ohranjanja vsakega območja, izbranega za vključitev v Naturo 2000.

54. Ob upoštevanju navedenega se bom zdaj posvetila tretjemu očitku Komisije v obravnavani zadevi.

[43] Glej na primer sodbe z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točka 43); z dne 26. aprila 2007, Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250, točka 28), in z dne 2. maja 2019, Komisija/Hrvaška (Odlagališče Biljane Donje) (C-250/18, neobjavljena, EU:C:2019:343, točka 35).

[44] Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Komisija/Belgija (C-324/01, EU:C:2002:489, točka 14), v katerih je ta navedel, da ima Komisija v okviru Direktive o habitatih ključno vlogo, saj je edina institucija, ki lahko usklajuje omrežje Natura 2000 in zagotavlja njegovo skladnost, na primer glede presoje stanja ohranjenosti habitata ali vrste na celotnem ozemlju Unije.

[45] Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Avstrija (C-535/07, EU:C:2010:85, točka 79), v katerih je ta navedla: „[M]enim, da ni primerno, da Sodišče v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti zoper državo članico opravi obsežno raziskovalno delo, da bi odpravilo pomanjkljivosti v trditvah Komisije.“

[46] Glej na primer sodbi z dne 20. oktobra 2005, Komisija/Združeno kraljestvo (C-6/04, EU:C:2005:626, točka 25), in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047, točka 78).

[47] Clément, M., „Global objectives and scope of the Habitats Directive: what does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace“, 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. 9, na str. 13.

[48] Born, C.-H., Cliquet, A. in Schoukens, H., „Outlook“ v *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, navedeno v opombi 47 teh sklepnih predlogov, str. 499, na str. 499.

IV. Tretji očitek: kršitev člena 6(1) Direktive o habitatih

55. S tretjim očitkom Komisija navaja, da je Irska kršila člen 6(1) Direktive o habitatih, ker za nobeno od zadevnih 423 območij ni določila potrebnih ohranitvenih ukrepov.

56. Komisija v bistvu navaja štiri vrste trditev. Prvič, za nekatera območja naj ne bi bili določeni sploh nobeni ohranitveni ukrepi (230 od 423 območij). Drugič, za nekatera območja naj bi bili določeni neceloviti ohranitveni ukrepi, ker se nanašajo le na del upoštevnih habitatnih tipov ali vrst, ki so značilno zastopane na teh območjih (149 od preostalih 193 območij). Tretjič, za nekatera območja naj bi bili določeni ohranitveni ukrepi, ki ne temeljijo na območju prilagojenih in jasno opredeljenih ciljih ohranjanja (preostalih 44 območij). Četrtič, na številnih območjih obstoječi ohranitveni ukrepi niso učinkoviti, ker niso dovolj natančni ter ne obravnavajo vseh ključnih pritiskov in groženj. Dodatno Komisija trdi, da je zadnjenavedena kršitev splošna in vztrajna.

57. Vsako o štirih vrst trditev bom ločeno obravnavala v nadaljevanju.

58. Pred začetkom analize je treba pojasniti, da po mojem mnenju ni ovir, da bi Komisija uveljavljala ločen očitek na podlagi člena 6(1) Direktive o habitatih, če je bil očitek v zvezi z istim območjem uveljavljan tudi na podlagi člena 4(4) te direktive (na primer zato, ker ni bilo formalno določeno POO ali ker manjkajo posebni cilji ohranjanja v zvezi s posameznimi POO). [49]

59. Komisija v obravnavani zadevi trdi, da obstaja kršitev člena 6(1) Direktive o habitatih glede 423 zadevnih območij, medtem ko za nekatera od teh območij Komisija zatrjuje tudi domnevno kršitev člena 4(4) te direktive.

60. Kot sem že pojasnila (glej točke od 44 do 48 teh sklepnih predlogov), ugotovitev, da je bil kršen člen 6(1) Direktive o habitatih, avtomatično pomeni tudi kršitev člena 4(4) te direktive v vsebinskem smislu, saj ni mogoče šteti, da je bilo POO pravilno določeno, ne da bi bili sprejeti in izvedeni potrebni ohranitveni ukrepi. Nasprotno, ugotovitev, da država članica ni formalno določila POO ali ciljev ohranjanja zanj, kar pomeni kršitev člena 4(4) Direktive o habitatih, hkrati pomeni, da je kršen tudi člen 6(1) te direktive, saj je mogoče ohranitvene ukrepe sprejeti tako, da so skladni z Direktivo o habitatih, le če so povezani s posameznim POO in njegovimi cilji ohranjanja.

61. Zato se Komisija glede na prepletenost teh dveh določb – čeprav je mogoče trditve o kršitvi presojati ločeno – ne more izogniti vložitvi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti v zvezi z njima.

A. Trditev, da Irska za nekatera območja ni sprejela ohranitvenih ukrepov

62. Komisija trdi, da glede na informacije, ki jih je v predhodnem postopku predložila Irska, obstaja 230 območij, za katera sploh niso bili določeni ohranitveni ukrepi.

[49] Glej po analogiji sodbo z dne 2. avgusta 1993, Komisija/Španija (C-355/90, EU:C:1993:331, točke od 20 do 22), ki se nanaša na Direktivo o ptičah in v kateri je Sodišče zavrnilo trditve Španije, da državi članici ni mogoče očitati, da je hkrati kršila tako določbe glede uvrstitve območja kot POV kot tudi določbe o ukrepih varstva na takem območju, pri čemer je pojasnilo, da ciljev varstva iz te direktive ni mogoče doseči, če morajo države članice obveznosti v zvezi z določitvijo ukrepov izpolniti le v primerih, v katerih je bilo predhodno določeno POV. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca W. Van Gervena v zadevi Komisija/Španija (C-355/90, neobjavljeni, EU:C:1993:229, točka 22).

63. Irska v odgovor na to trditev pojasnjuje, da irsko pravo vsebuje seznam ravnanj, ki jih je treba priglasiti, in seznam dejavnosti, za katere se zahteva soglasje (*Activities Requiring Consent*, v nadaljevanju: ARC), v katerem so navedene dejavnosti, glede katerih je potrebno soglasje zadevnega ministra, preden jih je mogoče izvesti na danem kraju. Ravnanja, ki jih je treba priglasiti, in ARC so po mnenju Irske območju prilagojeni ohranitveni ukrepi, katerih izvajanje naj bi preprečilo škodo za upoštevne vrste in habitate na vsakem območju. Tako po mnenju Irske od 423 zadevnih območij ni nobenega, glede katerega ne bi bili sprejeti območju prilagojeni ohranitveni ukrepi, saj za vsako območje obstaja seznam ravnanj, ki jih je treba priglasiti, ali seznam ARC.

64. Vendar, kot je navedla Komisija, obveznosti za sprejetje potrebnih ohranitvenih ukrepov na podlagi člena 6(1) Direktive o habitatih ne bi smeli zamenjevati s sprejetjem ukrepov, namenjenih za preprečevanje poslabšanja območij, ali jih nanje omejiti. Take ukrepe je treba sprejeti na podlagi člena 6(2) Direktive o habitatih takoj po objavi seznama OPS (glej točko 38 teh sklepnih predlogov). Nasprotno pa so ohranitveni ukrepi, zahtevani s členom 6(1) te direktive, pozitivni, proaktivni ukrepi za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti območja.[50]

65. Glede na informacije, ki jih je Irska predložila o seznamih ravnanj, ki jih je treba priglasiti, in ARC, ki se uporabljajo za vsako območje, so ti v več pogledih splošni (na primer „osuševanje, vključno z zasutjem“, „miniranje, vrtanje, izkop ali drugačno odstranjevanje okamnin, kamna, mineralov, blata, peska, gramoza ali drugih usedlin“) in ne vsebujejo podrobnosti o njihovem dejanskem izvajanju ali o tem, kako so povezani z ekološkimi zahtevami vsakega območja.

66. Poleg tega je Irska predložila seznam 79 območij, glede katerih trdi, da zanje obstaja popoln in celovit sklop ohranitvenih ukrepov. Sklicuje se tudi na 10 horizontalnih programov, s katerimi se izvajajo ohranitveni ukrepi v povezavi s habitatnimi tipi in vrstami, ne pa glede na posamezna območja. Enake argumente uveljavlja tudi v zvezi s trditvijo, da naj bi za nekatera območja sprejela necelovite ohranitvene ukrepe (glej točke od 72 do 76 teh sklepnih predlogov).

67. Vendar – ne da bi bilo treba preverjati, ali so ohranitveni ukrepi za teh 79 obočij resnično popolni in celoviti – tak argument ne ovrže trditve, da obstajajo območja, na katerih ohranitveni ukrepi ne obstajajo (Komisija trdi, da obstaja 230 takih območij). Enako velja za sklicevanje Irske na 10 horizontalnih programov. Brez dodatnih informacij je zgolj na podlagi obstoja takih programov težko sklepati, da ni območij brez kakršnih koli ukrepov.

68. Zato menim, da Irska ni ovrgla trditve Komisije, da na številnih območjih ni nikakršnih ohranitvenih ukrepov.

B. Trditev, da je Irska za nekatera območja sprejela ohranitvene ukrepe, ki niso celoviti

69. Komisija trdi, da glede na informacije, ki jih je predložila Irska v predhodnem postopku, za 149 območij obstajajo ohranitveni ukrepi, ki niso celoviti, saj zajemajo zgolj del upoštevnih habitatov in vrst, za katere je bilo območje določeno.

70. V podporo tej trditvi se Komisija sklicuje na sodno prakso Sodišča, s katero je zahtevano izvajanje člena 6(1) Direktive o habitatih s celovitimi ukrepi.

[50] Enako mnenje je bilo izraženo tudi v sklepnih predlogih generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Sweetman in drugi (C-258/11, EU:C:2012:743, točka 42), v katerih je generalna pravobranilka navedla, da je namen ohranitvenih ukrepov v smislu člena 6(1) Direktive o habitatih „[…] zagotoviti bolj ali manj redna pozitivna ravnanja za vzdrževanje in/ali obnovitev stanja ohranjenosti zadevnega območja“.

71. V tej sodni praksi[51] je Sodišče poudarilo, da zadevni ohranitveni ukrepi niso celoviti, ker ne vključujejo sistematično določenih ukrepov glede na ekološke zahteve vsakega habitatnega tipa in vsake vrste, prisotne na vsakem POO.

72. Irska v odgovor navaja, da trenutno izvaja 10 horizontalnih programov na različnih POO, s katerimi se, kot je navedeno zgoraj, izvajajo ohranitveni ukrepi na podlagi habitatov in vrst, ne pa glede na posamezna območja.

73. Zvezna republika Nemčija v zvezi s tem dodaja, da ni nujno, da so ohranitveni ukrepi, da bi bili celoviti in natančni, določeni posamično, „po vrstah“ in „po habitatnih tipih“. Splošna prepoved škodljivih ravnanj lahko, odvisno od okoliščin, v nekaterih primerih obravnava ključne pritiske in grožnje, medtem ko so v drugih primerih potrebni bolj diferencirani ukrepi.

74. Menim, da sicer izvajanja ohranitvenih ukrepov prek horizontalnih programov samega po sebi ni mogoče šteti za problematičnega, vendar mora biti jasno, kako se s takimi programi obravnavata vsak habitat in vsaka vrsta na vsakem območju.

75. Vendar Irska ne podaja konkretnih informacij o tem, kateri ohranitveni ukrepi, določeni na podlagi teh programov, izpolnjujejo posebne cilje ohranjanja za vsako območje. Zato je zgolj iz informacij o teh horizontalnih programih težko sklepati, da izpolnjujejo potrebe vsakega habitata in vsake vrste na vsakem POO. Poleg tega so bili, kot je poudarila Komisija in ne da bi Irska to izpodbijala, štirje od teh programov sprejeti po poteku roka iz dodatnega obrazloženega mnenja (glej točko 17 teh sklepnih predlogov) in jih zato v obravnavani zadevi ni mogoče upoštevati.[52]

76. Irska je predložila tudi seznam 79 območij, za katera trdi, da so zanje sprejeti popolni in celoviti ohranitveni ukrepi. Vendar, kot je opozorila Komisija, ta seznam ni podprt z nobenimi informacijami o popolnih in celovitih ukrepih za ta območja ali datumih, ko so bili ti ukrepi sprejeti. Irska podaja ponazoritvene primere za šest območij in za nadaljnjih 21 območij, na katerih je varovan mali podkovnjak (*Rhinolophus hipposideros*), za nobenega od teh primerov pa ne pojasnjuje, kako so povezani s cilji ohranjanja ali da so glede na te cilje celoviti. Prav tako Irska za te primere ne navaja datumov, ko so bili ti ohranitveni ukrepi določeni in izvedeni. Iz tega izhaja, da ni mogoče ugotoviti, ali so bili določeni pred potekom roka v dodatnem obrazloženem mnenju ali po njem (glej točko 17 teh sklepnih predlogov).[53]

77. Naj naveden nekaj primerov:

– Na POO IE000090 Glengarriff Harbour and Woodland so en prednostni habitatni tip (obrečna vrbovja, jelševja in jesenovja (mehkolesna loka) (*Alnus glutinosa* in *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*))) in še en dodaten habitatni tip (stari gradnovi gozdovi z vrstami bodike (*Ilex spp.*) in rebrenjače (*Blechnum spp.*) na Britanskem otočju) ter štiri vrste (lazar Kerry (*Geomalacus maculosus*), mali podkovnjak, vidra (*Lutra lutra*) in navadni tjulenj (*Phoca vitulina*)). Za to območje je naštetih šest ohranitvenih ukrepov. Vendar

[51] Glej sodbi z dne 5. septembra 2019, Komisija/Portugalska (Določitev in zaščita posebnih ohranitvenih območij) (C-290/18, neobjavljena, EU:C:2019:669, zlasti točki 54 in 55), ter z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047, zlasti točke od 80 do 86 in 88).

[52] V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri tožbi na podlagi člena 258 PDEU neizpolnitev 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 13. decembra 2007, Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, točka 74), in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja) (C-550/18, EU:C:2020:564, točka 30).

[53] Ugotavljam, da je Komisija na podlagi informacij, ki jih je prejela od Irske v predhodnem postopku, več teh območij navedla kot območja brez ohranitvenih ukrepov.

je njihova narava splošna („Program nadzora nad invazivnimi tujerodnimi vrstami“, „Upravljavski režim za naravne gozdove“, „Režim za upravljanje rekreacijskih dejavnosti“, „Režim za upravljanje prostoživečih rastlinojedov“, „Upravljanje zatočišč za netopirje“ in „Program za komuniciranje in prenos znanja“). Posredovane niso nobene konkretne informacije glede tega, kako se ti ohranitveni ukrepi ujemajo s posebnimi cilji ohranjanja, določenimi za vsakega od teh habitatov in vrst na območju.[54] Obstaja več ciljev ohranjanja, za katere očitno manjkajo ustrezajoči ohranitveni ukrepi (tako sta na primer v zvezi z navadnim tjulnjem navedena zgolj tretji in šesti ohranitveni ukrep, niso pa omenjeni cilji glede prostorov za razmnoževanje ter goljenje in počitek na obali), prav tako ni sploh nobenih ohranitvenih ukrepov za vidro.

– Na POO IE00000364 Kilgarvan Ice House živi ena vrsta (mali podkovnjak) in zanj so navedeni trije ohranitveni ukrepi („Upravljanje zatočišč za netopirje“, „Sajenje dreves“ in „Nakup zemljišč“). Za to območje je Irska navedla sedem posebnih ciljev ohranjanja, ki se nanašajo na ohranjanje populacije, zimska zatočišča, poletna zatočišča, pomožna zatočišča, obseg potencialnega prehranjevalnega habitata, linearne značilnosti (letalne poti) in svetlobno onesnaževanje), ni pa navedla, kakšen je odnos med ukrepi in cilji.

– Na POO IE0000412 Slieve Bloom Mountains je en prednostni habitatni tip (barja na velikih ravnih površinah – „blanket bog“) in dva dodatna habitatna tipa (severnoatlantske vlažne resave z vrsto *Erica tetralix* ter obrečna vrbovja, jelševja in jesenovja (mehkolesna loka) (*Alnus glutinosa* in *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*))), pri čemer je za to območje navedenih deset ohranitvenih ukrepov („Program nadzora nad invazivnimi tujerodnimi vrstami“, „Vzpostavitev načrta požarnega upravljanja“, „Upravljavski režim za naravne gozdove“, „Režim za upravljanje rekreacijskih dejavnosti“, „Režim za upravljanje prostoživečih rastlinojedov“, „Režim za popravilo/vzdrževanje poti za preprečevanje škode na občutljivih območjih“, „Program za preprečevanje izsuševanja“, „Program za vzpostavitev poti/stez za preprečitev škode na občutljivih območjih“, „Program za komuniciranje in prenos znanja“ in „Režim za povečanje odpornosti habitata proti ognju“). Vendar ni pojasnjeno, kako se ti ukrepi ujemajo z 19 območju prilagojenimi cilji ohranjanja za ta prednostni habitat ter z 20 oziroma 13 območju prilagojenimi cilji ohranjanja, navedenimi za ta dodatna habitata, ki se med drugim nanašajo na površino habitata, porazdelitev habitata, ekosistemsko funkcijo, raznolikost združb, sestavo vegetacije, strukturo vegetacije, fizično strukturo osuševanja in erozije, pokazatelje lokalnega razlikovanja, velikost gozdov in strukturo gozdov.

– Na POO IE0001242 Carrownagappul Bog so en prednostni habitatni tip (aktivna visoka barja) in dva dodatna habitatna tipa (krnjena visoka barja, ki se še vedno lahko sama obnavljajo, ter uleknine na šotni podlagi z vegetacijo vrste *Rhynchosporion*), zanj pa je navedenih 12 ohranitvenih ukrepov, ki so v veliki meri generični (na primer „Golosek gozdnih nasadov“, „Določitev lastništva“, „Nadzorni program za invazivne tujerodne vrste“, „Režim upravljanja osuševanja“, „Režim za upravljanje pridobivanja šote“ in „Program za preprečevanje izsuševanja“). Hkrati obstaja 17 ciljev ohranjanja, ki se nanašajo na površino habitata, porazdelitev habitata, območje visokega barja, vodostaje, vzorce toka, prehodna območja, kakovost vegetacije, značilne vrste aktivnega visokega barja, elemente lokalnega razlikovanja, negativne fizične kazalnike, sestavo vegetacije, kakovost zraka in kakovost vode.

[54] Območjem prilagojene cilje ohranjanja za POO je mogoče najti na spletnem mestu National Parks and Wildlife Service (zavod za nacionalne parke in prostoživeče živali, Irska) (https://www.npws.ie), ki je odgovoren za izvajanje Direktive o habitatih na Irskem. Za to POO je bilo sporočenih 12 takih ciljev za ta prednostni habitatni tip, 13 za dodaten habitatni tip, štirje za lazarja Kerry, sedem za malega podkovnjaka, osem za vidro in pet za navadnega tjulnja.

– Na POO IE0002010 Old Domestic Building (Keevagh), določenem zaradi varstva vrste malega podkovnjaka, je naveden en ohranitveni ukrep („Upravljanje zatočišč za netopirje“) z dodanimi podrobnostmi („Dimnik in okna so popravljeni; potrebno je nadaljnje delo, saj se je stanje zgradbe poslabšalo“), medtem ko je naštetih pet območju prilagojenih natančnih ciljev ohranjanja, ki se nanašajo na populacijo v posameznem zatočišču, poletna zatočišča, obseg potencialnega prehranjevalnega habitata, linearne značilnosti in svetlobno onesnaževanje.

78. Zato ne razumem, kako naj bi bilo z dokazi, ki jih je predložila Irska, utemeljeno, da se ti primeri lahko štejejo za dokaz, da so bili za območja določeni popolni in celoviti ohranitveni ukrepi. Menim, da dejstvo, da za nekatera območja morda obstajajo nekateri ohranitveni ukrepi, ne zadostuje za skladnost z zahtevami iz člena 6(1) Direktive o habitatih.

79. Zato Irska po mojem mnenju ni ovrgla trditve Komisije, da za številna območja niso bili sprejeti celoviti ohranitveni ukrepi.

C. Trditev, da ohranitveni ukrepi, ki jih je sprejela Irska, ne temeljijo na ciljih ohranjanja

80. Komisija trdi, da glede na informacije, ki jih je Irska predložila v predhodnem postopku, ohranitveni ukrepi za (vsaj) 44 območij ne temeljijo na ciljih ohranjanja, določenih za vsako območje.

81. Komisija zahteve iz člena 6(1) Direktive o habitatih razume tako, da morajo ohranitveni ukrepi temeljiti na podrobnih območju prilagojenih ciljih ohranjanja, tako, da imajo vsebinske (cilji in ukrepi se morajo ujemati) in zaporedne (cilji ne smejo časovno slediti ukrepom) sestavine. Po mnenju Komisije je to v skladu s kontekstom in cilji te direktive. Kot je na obravnavi poudarila Komisija, je položaj, v katerem država članica najprej določi ohranitvene ukrepe in nato cilje ohranjanja, prvi pa potem slučajno v celoti ustrezajo drugim, nerealen in obstaja znatno tveganje, da cilji ohranjanja ne bi pomenili merila za presojo primernosti ohranitvenih ukrepov, ampak bi zgolj odsevali take ukrepe.

82. Irska, ki jo podpira Zvezna republika Nemčija, trditve Komisije prereka. Ti državi članici zlasti trdita, da ni zahtevano, da morajo biti cilji ohranjanja določeni pred določitvijo ohranitvenih ukrepov.

83. Irska je na obravnavi poudarila, da s členom 6(1) Direktive o habitatih ni zahtevano posebno zaporedje med cilji ohranjanja in ohranitvenimi ukrepi, saj to ni podprto z besedilom te določbe ali sodno prakso Sodišča. Irska navaja, da obstaja 37 območij, na katerih so ohranitveni ukrepi temeljili na prilagojeni presoji groženj in pritiskov, čeprav še niso bili razviti in objavljeni območju prilagojeni cilji ohranjanja.

84. Zvezna republika Nemčija poudarja, da kršitev člena 6(1) Direktive o habitatih ne more izhajati zgolj iz tega, da so bili ohranitveni ukrepi sprejeti pred določitvijo ciljev ohranjanja; odločilni dejavnik mora biti to, ali so ohranitveni ukrepi sprejeti in ali so kot taki učinkoviti.

85. Glede tega v nasprotju s trditvami Komisije nisem prepričana, da ohranitveni ukrepi niso skladni s členom 6(1) Direktive o habitatih zgolj zato, ker so bili cilji ohranjanja določeni po določitvi takih ukrepov. Po mojem mnenju je pomembno, ali so potrebni ohranitveni ukrepi primerni in učinkoviti za obravnavanje ekoloških zahtev habitatov in vrst, zaradi katerih je bilo območje določeno.

86. Trditev Komisije glede tveganja, da bodo ob obrnjenem vrstnem redu cilji ohranjanja določeni tako, da bodo ustrezali ohranitvenim ukrepom, se mi ne zdi prepričljiva. Bolj verjetno je, da je država članica že prepoznala potrebe območja, čeprav te niso formalno izražene kot cilji ohranjanja. Težko se je strinjati, da so države članice ohranitvene ukrepe sprejele brez utemeljenega razloga.

87. Vendar to ne pomeni, da ohranitveni ukrepi – čeprav so obstajali že prej – ne bi smeli ustrezati ciljem upravljanja posameznega območja, da bi izpolnili zahteve člena 6(1) Direktive o habitatih. Prav tako to ne pomeni, da ciljev ohranjanja ni treba jasno določiti. Določitev ciljev ohranjanja je, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča,[55] obvezen in potreben korak pri določanju POO in izvajanju ohranitvenih ukrepov (glej točko 41 teh sklepnih predlogov).

88. Zato menim, da trditev Komisije, da je Irska s tem, da je ohranitvene ukrepe določila pred cilji ohranjanja, kršila člen 6(1) Direktive o habitatih, ni utemeljena.

89. Vendar je, ker Irska tega, da ohranitvenih ukrepov ni mogoče uskladiti s cilji ohranjanja za navedena območja, ni ovrgla, očitek Komisije o kršitvi člena 6(1) Direktive o habitatih utemeljen.

D. Trditev, da ohranitveni ukrepi, ki jih je sprejela Irska, niso učinkoviti ter da je kršitev Irske splošna in vztrajna

90. Komisija trdi, da je glede na informacije, ki jih je Irska predložila v predhodnem postopku, Irska s tem, da je sistematično določala ohranitvene ukrepe, ki niso dovolj podrobni ter ki ne obravnavajo vseh groženj in pritiskov na habitate in vrste na vsakem območju, splošno in vztrajno kršila svoje obveznosti iz člena 6(1) Direktive o habitatih.

91. Zato Komisija ne zatrjuje le, da nekateri ohranitveni ukrepi ne izpolnjujejo zahtev glede kakovosti, ker niso dovolj učinkoviti, ampak tudi, da navedeni primeri kažejo na vzorec, zaradi česar je kršitev Irske splošna in vztrajna.

92. Komisija navaja tri primere, ki vključujejo dva prednostna habitatna tipa (obalne lagune in barja na velikih ravnih površinah – „blanket bog“) in eno prednostno vrsto (potočna bisernica), da bi dokazala, da ohranitveni ukrepi niso dovolj kakovostni, saj v njih ni količinskih opredelitev, v njih niso navedeni odgovorni akterji ali časovni okviri ter v njih niso obravnavani ključni pritiski in grožnje, ki vplivajo na te habitate in vrste.[56]

93. Sodišče je v sodni praksi, na katero se sklicuje Komisija,[57] pojasnilo, da morajo biti ohranitveni ukrepi ne le popolni, temveč tudi jasni in natančni. Zahteva glede popolnosti je bila obravnavana v zvezi z drugo trditvijo Komisije v obravnavani zadevi (glej točke od 69 do 79 teh sklepnih

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

[56] Po navedbah Komisije je Irska za obalne lagune določila 25 območij, le za tri od teh območij pa je sporočila ohranitvene ukrepe, v katerih ni količinskih opredelitev, niso navedeni odgovorni akterji ali časovni okviri delovanja ter niso obravnavani ključni pritiski in grožnje, kakršni so tisti, ki se nanašajo na onesnaževanje in izpuste. Za barja na velikih ravnih površinah – „blanket bog“ je Irska določila 50 območij, vendar je le za 13 od teh območij navedla nekatere ohranitvene ukrepe, ki so zelo generični, v katerih ni količinskih opisov o načrtovanih ohranitvenih ukrepih in ki ne obravnavajo nekaterih poglavitnih pritiskov in groženj, kot so polje vetrnih elektrarn in drug razvoj infrastrukture, pridobivanje šote, erozija, požiganje in izsuševanje. Za potočno bisernico je Irska določila 19 območij, vendar je le za tri ta območja sporočila ohranitvene ukrepe, ne da bi navedla količinske opredelitve ali odgovorne akterje in časovne okvire, ter ni obravnavala ključnih pritiskov in groženj, kot so tisti iz razpršenih in točkovnih virov.

[57] Glej sodbi z dne 5. septembra 2019, Komisija/Portugalska (Določitev in zaščita posebnih ohranitvenih območij) (C-290/18, neobjavljena, EU:C:2019:669, zlasti točki 53 in 55), ter z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, neobjavljena, EU:C:2020:1047, točki 77 in 82).

predlogov). Vendar Sodišče do zdaj še ni imelo priložnosti, da bi natančno pojasnilo, kaj zajema zahteva glede jasnih in natančnih ukrepov. Do zdaj je Sodišče štelo, da ohranitveni ukrepi niso zadostni, če so splošni in programski ali če so za njihovo učinkovitost potrebni nadaljnji izvedbeni ukrepi.

94. Strinjam se lahko s Komisijo, da morajo učinkoviti ohranitveni ukrepi obravnavati vse ključne grožnje in pritiske na habitate in vrste na vsakem območju. Prav tako se lahko strinjam, da morajo biti taki ukrepi dovolj konkretni in podrobni, da ustrezajo potrebam posameznega območja. Vendar tega, ali je za zadostno natančnost potrebna kvantifikacija ali vnaprejšnja opredelitev upoštevnih akterjev in časovnih okvirov, ni mogoče predpisati na splošno, ampak je odvisno od okoliščin posameznega območja in vrst ukrepov, ki so primerni za njegove potrebe. Odločilno je, da je take ukrepe mogoče izvesti.[58] Zato morajo taki ukrepi, če brez opredelitve odgovornih akterjev, časovnih okvirov in merljivih ciljev ni mogoče pričakovati, da bo prišlo do izvajanja, vnaprej vsebovati take podrobnosti. Če to, nasprotno, v posamezni zadevi ni potrebno, mora država članica pojasniti, zakaj je ukrep kljub temu mogoče učinkovito izvesti.

95. Irska ni predstavila nobenih trditev, da bi ovrgla informacije, ki jih je predložila Komisija in s katerimi je ta zatrjevala, da ohranitveni ukrepi v zvezi s tremi primeri niso učinkoviti.

96. Ker je 27 primerov, ki jih je Irska navedla glede tega, da ima sprejete popolne in celovite ohranitvene ukrepe, mogoče razumeti tudi kot odgovor na trditev o nezadostni kakovosti teh ukrepov, pripominjam, da se le en primer (POO Slieve Bloom Mountains, navedeno v točki 77 teh sklepnih predlogov, ki zajema barja na velikih ravnih površinah – „blanket bog“) nanaša na katerega koli od prednostnih habitatov in vrst, na katere se je Komisija sklicevala v utemeljitev te trditve.

97. V zvezi s tem mora, kot je večkrat razsodilo Sodišče, Komisija v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU dokazati zatrjevano neizpolnitev obveznosti in Sodišču predložiti potrebne dokaze, da lahko to preveri, ali gre za to neizpolnitev, pri čemer se Komisija ne sme opreti na kakršno koli domnevo.[59] Če je Komisija predložila dovolj dokazov, ki kažejo na to, da se nacionalne določbe, s katerimi je bila direktiva prenesena, v praksi na ozemlju tožene države članice niso pravilno uporabljale, mora ta država članica vsebinsko in podrobno izpodbijati predložene dokaze in posledice, ki iz njih izhajajo.[60]

98. Menim, da je Komisija v obravnavani zadevi predložila dovolj dokazov, da ohranitveni ukrepi v zvezi s tremi primeri niso dovolj kakovostni, da bi izpolnjevali zahteve glede kakovosti iz člena 6(1) Direktive o habitatih, medtem ko Irska in predložila nobenih dokazov, da bi to trditev ovrgla.

99. Zato menim, da Irska v zvezi s habitati in vrstami, ki jih je kot primere navedla Komisija, ni izpolnila svojih obveznosti za sprejetje učinkovitih ukrepov iz člena 6(1) Direktive o habitatih.

[58] Glej sodbo z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd) (C-441/17, EU:C:2018:255, točki 213 in 214).

[59] Glej na primer sodbi z dne 28. marca 2019, Komisija/Irska (Sistem za zbiranje in čiščenje odpadnih vod) (C-427/17, neobjavljena, EU:C:2019:269, točka 38), in z dne 8. marca 2022, Komisija/Združeno kraljestvo (Boj proti goljufijam s prenizkim vrednotenjem) (C-213/19, EU:C:2022:167, točka 221).

[60] Glej na primer sodbi z dne 28. marca 2019, Komisija/Irska (Sistem za zbiranje in čiščenje odpadnih vod) (C-427/17, neobjavljena, EU:C:2019:269, točka 39), in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito) (C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 112).

100. Komisija, dalje, trdi, da ti trije primeri predstavljajo splošno in vztrajno kršitev, saj se nanašajo na veliko število območij, so značilni za geografsko konfiguracijo mreže POO na Irskem ter se nanašajo na habitate in vrste, za ohranitev katerih je ta mreža ključna.

101. Tako Komisija – čeprav ni predložila posebnih trditev v zvezi z drugimi POO, ki bi se nanašale na drugačne habitate ali vrste – s sklicevanjem na splošno in vztrajno kršitev skuša povedati to, da obstaja kršitev člena 6(1) Direktive o habitatih tudi na drugih območjih, če ukrepi, sprejeti v okviru teh drugih POO, ne izpolnjujejo zahtev glede kakovosti.

102. Irska ni niti ovrgla teh konkretnih trditev iz primerov, ki jih je navedla Komisija, niti ni oporekala trditvi, da so ti primeri značilni v tem smislu, da je mogoče sklepati, da gre za splošno in vztrajno kršitev člena 6(1).

103. Kaj je dodana vrednost – če sploh obstaja – navedbe, da je kršitev splošna in vztrajna?

104. Komisija je prakso zatrjevanja splošne in vztrajne kršitve v okoljskih postopkih prvič uveljavila v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Komisija/Irska[61]. Sodišče je v tej sodbi[62] priznalo, da „Komisiji […] nič *a priori* ne preprečuje, da ne bi sočasno ugotavljala neizpolnitve določb Direktive zaradi ravnanja organov države članice glede konkretnih primerov, ki so opredeljeni na poseben način, in neizpolnitve navedenih določb zato, ker naj bi ti organi sprejeli splošni postopek, ki nasprotuje tem določbam, ponazoritev česar naj bi bili navedeni posebni primeri.“

105. Ta usmeritev sodne prakse, ki vključuje splošno in vztrajno kršitev,[63] v bistvu pomeni, da lahko Komisija proti državi uvede postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ker je ta domnevno splošno in vztrajno kršila pravo Unije, na podlagi konkretnih primerov, v nasprotju s tipičnim postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je usmerjen na posamične primere kršitev.[64] Zato je dodatna vrednost takega očitka očitno to, da če Sodišče ugotovi, da je pri državi članici šlo za tako splošno in vztrajno kršitev prava Unije, bo to verjetno zahtevalo splošno spremembo prakse, ne pa zgolj odpravo konkretnih ugotovljenih kršitev.[65]

106. Kot je pojasnil generalni pravobranilec L. A. Geelhoed v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Irska[66], je treba za ugotovitev, da je kršitev države članice splošna in vztrajna, upoštevati njen obseg, trajanje in težo. Razsežnost obsega bi po mojem mnenju pomenila, da so primeri, na

[61] Glej sodbo z dne 26. aprila 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).

[62] Sodba z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točka 27). Glej na primer nedavno sodbo z dne 5. septembra 2019, Komisija/Italija (Bakterija *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, točka 73); glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v zadevi Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2004:546, zlasti točke od 15 do 22 in od 43 do 60).

[63] Glej na primer sodbi z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točki 127 in 174), in z dne 2. decembra 2014, Komisija/Italija(C-196/13, EU:C:2014:2407, točka 33) („splošno in vztrajno“). Uporabiti je mogoče tudi podobna poimenovanja. Glej na primer sodbi z dne 10. septembra 2009, Komisija/Grčija (C-416/07, EU:C:2009:528, točka 25) („strukturirano in splošno“), in z dne 10. novembra 2020, Komisija/Italija (Mejne vrednosti za PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, točki 75 in 77) („sistematično in trajno“).

[64] Glej dalje na primer Wennerås, P., „A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments“, *Common Market Law Review*, zv. 43, 2006, str. 31, na str. od 33 do 50; Lenaerts, K., in Gutiérrez-Fons, J. A., „The General System of EU Environmental Law Enforcement“, *Yearbook of European La*w, zv. 30, 2011, str. 1, na str. od 9 do 11; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, str. od 95 do 98. Kot je navedeno v strokovni literaturi, ta usmeritev sodne prakse ni enaka kot tista, ki se nanaša na upravno prakso v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Glej na primer Lenaerts, K., Maselis, I., in Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, str. 167.

[65] Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v zadevi Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2004:546, točka 48); glej na primer tudi Wennerås, P., v opombi 64 teh sklepnih predlogov, str. od 42 do 46, in Prete, L., v opombi 64 teh sklepnih predlogov, str. 97. To pomeni, da je mogoče, da bo zadevna država članica morala plačati denarne kazni v skladu s členom 260(2) PDEU, če splošna in vztrajna kršitev ne bo odpravljena. Glej na primer sodbo z dne 2. decembra 2014, Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407).

[66] C-494/01, EU:C:2004:546, točka 43.

podlagi katerih se kršitev dokazuje, značilni za ravnanje države članice na vseh področjih, ki jih zajema direktiva. Razsežnost trajanja pomeni, da kršitev vztraja daljše obdobje, medtem ko je mogoče razsežnost teže povezati s prvima razsežnostma ali s pomenom posledic, ki izhajajo iz neizvajanja posameznega pravnega akta Unije.

107. Ko gre za ugotavljanje razsežnosti, ki omogočajo sklep, da je kršitev splošna in vztrajna, menim, da se v zvezi z dokaznim bremenom nič ne spremeni. Komisija mora predložiti dovolj dokazov, da se dokaže, da je kršitev države članice splošna in vztrajna, na podlagi številnih primerov, za katere je treba šteti, da so značilni za prakso zadevne države članice, in da je na podlagi takega vzorca verjetno, da obstaja ista vrsta kršitve glede drugih posameznih položajev, ki niso bili posebej obravnavni. Država članica mora vsebinsko in podrobno izpodbijati podatke, predložene v zvezi s temi primeri, in posledice, ki iz njih izhajajo.[67]

108. V obravnavani zadevi Irska ni predstavila nobenih trditev, da bi izpodbila trditve Komisije, da trije primeri pomenijo zatrjevano splošno in vztrajno kršitev.

109. Zato menim, da Irska ni ovrgla trditve Komisije, da je Irska s tem, da je sistematično določala ohranitvene ukrepe, ki niso dovolj podrobni ter ki ne obravnavajo vseh groženj in pritiskov na habitate in vrste na vsakem območju, splošno in vztrajno kršila svoje obveznosti iz člena 6(1) Direktive o habitatih.

110. Poleg tega je, ker bi morali biti učinkoviti ukrepi v večini zadevnih POO sprejeti in izvedeni že leta 2010, po mojem mnenju podana razsežnost trajanja, ki je potrebna za ugotovitev splošne in vztrajne kršitve. Če se to poveže z resnostjo posledic kršitev, ki bi lahko sledile, sploh zato, ker bodo nekateri postopki lahko ireverzibilni, če ne bodo sprejeti potrebni ukrepi, menim, da so v obravnavni zadevi izpolnjeni pogoji, da se ugotovi splošna in vztrajna kršitev člena 6(1) Direktive o habitatih.

111. Zato menim, da je Komisija zadovoljivo dokazala, da Irska splošno in vztrajno ni izpolnjevala svojih obveznosti za določitev ohranitvenih ukrepov v smislu člena 6(1) Direktive o habitatih.

112. Na podlagi zgoraj navedenega je tretji očitek Komisije utemeljen.

V. Predlog

113. Glede na zgoraj navedene ugotovitve in brez poseganja v preučitev drugih očitkov v tej zadevi Sodišču predlagam, naj odloči, da Irska ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 6(1) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, ker ni določila potrebnih ohranitvenih ukrepov, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I k tej direktivi in vrst iz Priloge II k njej, prisotnih na teh območjih.

[67] Glej na primer sodbi z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točki 46 in 47), in z dne 26. aprila 2007, Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250, točka 32).