Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
TAMARA ĆAPETA
föredraget den 9 februari 2023 [1]

Mål C-444/21

Europeiska kommissionen
mot

Irland

”Fördragsbrott – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Artikel 6.1 – Särskilda bevarandeområden – Skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för bevarande – Generellt och varaktigt fördragsbrott”

I. Inledning

1. ”Den levande världen är ett unikt och imponerande underverk … Vi är helt beroende av denna noggrant avpassade livsuppehållande apparat, och den är beroende av sin biologiska mångfald för att fungera väl.” [2]

2. Biologisk mångfald har inte bara ett egenvärde, utan är även av största betydelse för människans överlevnad. Enligt Världsekonomiskt forum [3] omfattar de eventuella konsekvenserna av en förlust av biologisk mångfald [4] åtminstone osäker livsmedelsförsörjning, förvärrade klimatförändringar samt risker för hälsan, näringslivet och kulturen.

3. Europeiska unionen erkänner de problem som förlusten av biologisk mångfald kan medföra. [5] Livsmiljödirektivet utgör en del av dess kamp för att bevara den biologiska mångfalden. [6]

1 Originalspråk: engelska.

2 *David Attenborough: A Life on Our Planet*, regisserad av Jonathan Hughes, Keith Scholey och Alastair Fothergill, Netflix originaldokumentär, 2020.

3 Världsekonomiskt forum, 2020 års rapport om globala risker, som finns tillgänglig på https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, s. 47–49.

4 Enligt vissa beräkningar uppskattas förlusten av arter vara mellan 1 000 och 10 000 gånger större än den naturliga utrotningstakten, det vill säga den utrotningstakt som förväntas ske utan mänsklig inblandning. Det innebär att jorden varje år förlorar mellan 0,01 procent och 0,1 procent av alla arter. Om låga uppskattningar av antalet arter är korrekta (cirka 2 miljoner), så dör mellan 200 och 2 000 arter ut varje år. Enligt den övre änden av uppskattningen dör mellan 10 000 och 100 000 arter ut varje år. Se Världsnaturfondens webbplats, https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

5 Se, i det avseendet, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, ”EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030: Ge naturen större plats i våra liv”, COM(2020) 380 final, Bryssel, den 20 maj 2020. Ett av resultaten av denna strategi är det nyligen framlagda förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur, COM(2022) 304 final, Bryssel, den 22 juni 2022.

6 Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv 97/62/EG av den 27 oktober 1997 (EGT L 305, 1997, s. 42) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

4. Det aktuella fördragsbrottsförfarandet avser nämnda direktiv. Med stöd av artikel 258 FEUF har Europeiska kommissionen väckt talan mot Irland för att det har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet.

5. Detta är det tredje fördragsbrottsförfarande där talan har väckts vid domstolen – efter dom av den 5 september 2019, kommissionen/Portugal (Utseende och skydd av särskilda bevarandeområden) [7] och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland [8] – avseende införlivandet av artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet. Två andra mål av liknande typ är också anhängiga vid domstolen [9] och ytterligare fördragsbrottsförfaranden pågår. [10]

6. Förevarande mål avser följaktligen inte bara ytterligare en ”ordinär” talan om fördragsbrott som kommissionen har väckt mot en medlemsstat med stöd av artikel 258 FEUF. Det tycks snarare utgöra en del av kommissionens politik för att åtgärda otillräckliga resultat vid förbättringen av förhållandena i livsmiljöerna och för de arter som lever i dessa, vilka omfattas av livsmiljödirektivet. [11]

7. Samtidigt visar förevarande mål på flera svårigheter som domstolen ställs inför i fördragsbrottsförfaranden där det görs gällande att medlemsstater inte har uppnått miljömål. Exakt vilka skyldigheter ska en medlemsstat uppfylla för att det ska anses att den har införlivat livsmiljödirektivet på rätt sätt? Hur ska kommissionen gå till väga för att bevisa ett sådant fördragsbrott och vad kan en medlemsstat åberopa till sitt försvar? Dessutom, vilket är mycket viktigt, hur ska domstolen bedöma dessa argument?

8. Som jag kommer att visa är det, mer än på många andra områden av unionsrätten, viktigt att ett materiellt synsätt intas vid besvarandet av dessa frågor, för att undvika rättslig formalism och fokusera på livsmiljödirektivets huvudsakliga mål. Det målet är att skydda den biologiska mångfalden. Inom ramen för direktivet ska detta uppnås genom åtgärder som medlemsstaterna vidtar i syfte att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos utvalda livsmiljöer och deras vilda djur och växter. [12]

9. Livsmiljödirektivet syftar därför till att uppnå ett resultat som ska märkas i naturen. Detta resultat är inte ett nät av lagbestämmelser (även om vissa bestämmelser kan visa sig vara nödvändiga), utan att bevara den biologiska mångfald som omfattas av direktivet. Målet med livsmiljödirektivet kan inte uppnås enbart genom antagandet av ett antal rättsliga bestämmelser, eller ens genom tillämpningen av sådana bestämmelser. Många erforderliga åtgärder är inte rättsliga i den meningen att de ger upphov till rättigheter och skyldigheter för specifika rättssubjekt. Sådana åtgärder kan ofta inte bedömas enligt de vanliga bedömningsmetoder som domstolen tillämpar i fördragsbrottsförfaranden, nämligen genom att kontrollera huruvida en rättslig åtgärd föreligger, huruvida den tillämpas i praktiken och för vem den ger upphov till rättigheter och skyldigheter. I det aktuella sammanhanget är frågorna av ett annat slag och

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

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

9 Se, i det avseendet, de anhängiga målen kommissionen/Bulgarien (C-85/22) och kommissionen/Tyskland (C-116/22).

10 Kommissionen har i sin ansökan i förevarande mål förklarat att det finns flera andra pågående fördragsbrottsförfaranden av samma typ som rör Spanien, Italien, Cypern, Lettland och Polen.

11 Se, i det avseendet, Europeiska miljöbyrån, ”State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013-2018”, EEA-rapport nr 10/2020, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2020 (nedan kallad EEA-rapporten), s. 127, där slutsatsen drogs att de ”övergripande framsteg som har gjorts bland arter och livsmiljöer i riktning mot mål 1 är relativt små jämfört med 2010 års referensnivåer, det vill säga målet uppnåddes inte för någon av grupperna”.

12 Se artikel 2.1 och 2.2 i livsmiljödirektivet. För en mer detaljerad beskrivning av systemet i direktivet, se punkterna 29–53 i förevarande förslag till avgörande.

domstolen är inte rustad för att besvara dessa på grundval av sina egna kunskaper. Till exempel är det svårt för domstolen att pröva frågan huruvida ett förbud mot användning av vissa delar av en skog för fritidsändamål är tillräckligt för att rädda en utrotningshotad djur- eller växtart. Det är emellertid nödvändigt att domstolen kan avgöra huruvida en medlemsstat har gjort vad som krävs av den enligt livsmiljödirektivet.

10. Efter en kort beskrivning av förloppet i det aktuella fördragsbrottsförfarandet mot Irland (II), kommer jag att gå till väga på följande sätt. Jag kommer först att förklara systemet i livsmiljödirektivet och visa att medlemsstaternas skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i nämnda direktiv bildar en odelbar helhet (III). Jag kommer därefter, på domstolens begäran, att analysera kommissionens anmärkning i förevarande mål om åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet (IV). Jag kommer att dra slutsatsen att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, vilket materiellt sett innebär ett samtidigt åsidosättande av artikel 4.4 i direktivet.

II. Det aktuella målets förlopp: det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

11. Förevarande mål avser Irlands fullgörande av dess skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet i den atlantiska biogeografiska regionen. [13]

12. Med avseende på denna region antog kommissionen, genom dess beslut 2004/813/EG, [14] en lista över 413 områden av gemenskapsintresse i Irland. Kommissionen uppdaterade senare denna lista, särskilt genom två beslut, [15] varigenom 11 områden lades till och två områden slogs ihop till ett med avseende på Irland. Förevarande mål avser därför de totalt 423 områden som är uppförda på listan i dessa tre kommissionsbeslut.

13. Till följd av utredningar genom ett EU Pilot-förfarande skickade kommissionen den 27 februari 2015 en formell underrättelse till Irland, i enlighet med artikel 258 FEUF, i vilken den framförde sin ståndpunkt att denna medlemsstat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet, genom att inte utse ett antal områden på dess territorium till särskilda bevarandeområden, fastställa områdesspecifika och detaljerade bevarandemål och vidta nödvändiga bevarandeåtgärder för alla de aktuella 423 områdena.

14. Den 30 april 2015 besvarade Irland den formella underrättelsen och angav sina framsteg med att utse särskilda bevarandeområden och att fastställa områdesspecifika bevarandemål. Samtidigt framhöll Irland att irländsk rätt skyddar områden innan de formellt utses till särskilda bevarandeområden. Irland gav även uppgifter om bevarandeåtgärder som pågick i många områden. Utöver detta skickade Irland den 9 december 2015, den 15 januari 2016 och den 4 mars 2016 tre uppdateringar till kommissionen om utseendet av särskilda bevarandeområden och fastställandet av områdesspecifika bevarandemål.

[13] Detta är en av de regioner som omfattas av livsmiljödirektivet, vilken omfattar hela Irlands territorium. Se punkterna 25–28 i förevarande förslag till avgörande.

[14] Kommissionens beslut 2004/813/EG av den 7 december 2004 om antagande av en lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen, i enlighet med [livsmiljödirektivet] (EUT L 387, 2004, s. 1). Tidsfristen på sex år för att utse dessa områden till särskilda bevarandeområden enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet löpte således ut den 7 december 2010.

[15] Kommissionens beslut 2008/23/EG av den 12 november 2007 om antagande, enligt [livsmiljödirektivet], av en första uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen (EUT L 12, 2008, s. 1) och kommissionens beslut 2009/96 av den 12 december 2008 om antagande, enligt [livsmiljödirektivet], av en andra uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen (EUT L 43, 2009, s. 466). Eftersom det sistnämnda beslutet antogs löpte tidsfristen på sex år enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet för de ytterligare områdena ut den 12 december 2014.

15. Den 29 april 2016 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Irland, eftersom den ansåg att de påstådda åsidosättandena av artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet fortfarande förelåg i fråga om de flesta områdena.[16] Kommissionen anmodade nämnda medlemsstat att upphöra med dessa åsidosättanden inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet.

16. Den 27 juni 2016 besvarade Irland det motiverade yttrandet. I synnerhet lade det fram det nyligen antagna ”Arbetsprogrammet för utseende, skötsel och förvaltning av särskilda bevarandeområden” i syfte att slutföra utseendet av särskilda bevarandeområden och områdesspecifika bevarandemål och utveckla bevarandeåtgärder på områdesnivå.

17. Den 9 november 2018 skickade kommissionen ett kompletterande motiverat yttrande till Irland, i vilket det redogjordes för en mer ingående analys av de bevarandeåtgärder som den medlemsstaten hade lagt fram.[17] Enligt det kompletterande motiverade yttrandet anmodades Irland att upphöra med de påstådda åsidosättandena senast den 9 januari 2019.

18. Den 11 januari 2019 besvarade Irland det kompletterande motiverade yttrandet. I synnerhet redogjorde denna medlemsstat för sina framsteg och gav en tidsplan för att slutföra utseendet av särskilda bevarandeområden och fastställa områdesspecifika bevarandemål till slutet av år 2020 och för att identifiera och genomföra nödvändiga bevarandeåtgärder för alla områden senast år 2021. Utöver detta tillhandahöll Irland, den 26 april 2019, den 2 maj 2019, den 11 oktober 2019, den 12 december 2019, den 14 januari 2020 och den 14 april 2020, kommissionen sex uppdateringar om utseendet av områden till särskilda bevarandeområden, offentliggörandet av områdesspecifika bevarandemål och utvecklingen vad gäller områdesspecifika bevarandeåtgärder.

19. Med hänsyn till att Irland den 9 januari 2019 fortfarande inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet, väckte kommissionen, genom ansökan som inkom den 16 juli 2021, förevarande talan vid domstolen med stöd av artikel 258 FEUF.

20. Kommissionen har genom sina två första anmärkningar yrkat att domstolen ska fastställa att Irland har åsidosatt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, för det första, genom att underlåta att utse ett antal områden på sitt territorium till särskilda bevarandeområden (217 av de 423 områdena av gemenskapsintresse) och, för det andra, genom att underlåta att fastställa områdesspecifika och detaljerade bevarandemål för vissa områden (140 av de 423 områdena av gemenskapsintresse).

21. Genom sin tredje anmärkning har kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Irland har åsidosatt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet genom att underlåta att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder för de 423 områden som är listade som områden av gemenskapsintresse i de relevanta kommissionsbesluten.

[16] I det motiverade yttrandet ansåg kommissionen att Irland hade underlåtit att utse 401 områden till särskilda bevarandeområden, att fastställa områdesspecifika och detaljerade bevarandemål för 335 områden och att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder i något av de 423 områdena.

[17] I det kompletterande motiverade yttrandet ansåg kommissionen att Irland fortfarande hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter med avseende på ett stort antal områden. Den ansåg att Irland hade underlåtit att utse 255 områden till särskilda bevarandeområden, att fastställa områdesspecifika och detaljerade bevarandemål för 198 områden och att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder i något av de 423 områdena.

22. I svaromålet som ingavs den 15 oktober 2021 har Irland, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, [18] yrkat att domstolen ska ogilla förevarande talan i sin helhet.

23. Kommissionen och Irland inkom även med replik respektive duplik den 29 november 2021 och den 20 januari 2022.

24. En förhandling hölls den 9 november 2022, vid vilken kommissionen och Irland yttrade sig muntligen.

III. Livsmiljödirektivet och medlemsstaternas skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i direktivet

A. Natura 2000 och den atlantiska biogeografiska regionen

25. De särskilda bevarandeområden som har inrättats enligt livsmiljödirektivet, [19] tillsammans med de särskilda skyddsområden som har inrättats enligt fågeldirektivet, [20] utgör en del av Natura 2000, ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät som syftar till överlevnad på lång sikt för Europeiska unionens mest värdefulla och hotade livsmiljöer och arter.

26. Natura 2000 utgör det största samordnade nätet av naturskyddsområden i världen. [21] Det omfattar nästan en femtedel av Europeiska unionens landområden och cirka 10 procent av dess vattenområden, med totalt nästan 28 000 områden i de 27 medlemsstaterna, enligt färska rapporter. [22]

27. Natura 2000 är uppdelat i fem marina biogeografiska regioner och nio biogeografiska regioner på land, däribland den atlantiska regionen som är i fråga i förevarande fall. Den regionen omfattar åtta (tidigare nio) medlemsstater helt eller delvis (nämligen hela Irland, Nederländerna och Förenade kungariket plus delar av Belgien, Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrike och Portugal). Den omfattar mer än hälften av Europeiska unionens kustlinje och två av de mest produktiva haven i världen, nämligen Nordsjön och (nordöstra) Atlanten. Den är även ett av de mest tätbefolkade områdena i unionen, med mer än 100 miljoner människor (nästan en fjärdedel av unionens befolkning). [23]

28. Det är av betydelse för förevarande mål att den atlantiska biogeografiska regionen inom Irlands territorium innehåller ett antal prioriterade [24] livsmiljötyper och arter som riskerar att försvinna. Till exempel är terrängtäckande mossar [25] en viss typ av våtmark som utgörs av mjuk,

[18] Genom beslut av domstolens ordförande den 6 december 2021 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland att intervenera i förevarande mål till stöd för Irlands yrkanden.

[19] Se det sjätte och sjunde skälet i livsmiljödirektivet.

[20] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), genom vilket rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) upphävdes (nedan kallat fågeldirektivet).

[21] Se, exempelvis, Europeiska unionens Strasbourg-deklaration, den 25 februari 2022, punkt 5; arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, ”Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)”, SWD(2016) 472 final, Bryssel den 16 december 2016, s. 24.

[22] Se, exempelvis, EEA-rapporten, som det hänvisas till i fotnot 11 ovan, s. 6.

[23] Se, exempelvis, kommissionen, ”Natura 2000 in the Atlantic Region”, Europeiska gemenskapernas publikationsbyrå, 2009, som finns tillgänglig på kommissionens webbplats, https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[24] Se det femte och elfte skälet samt artikel 1 d och h i livsmiljödirektivet.

[25] Se ”Mossar och vissa kärr”, tredje strecksatsen, under rubriken ”Myrar”, i bilaga 1 till livsmiljödirektivet.

blöt mark som huvudsakligen består av delvis förmultnat växtmaterial som kallas torv, som långsamt har bildats under tusentals år i områden där klimatet är kallt och fuktigt. De är oerhört viktiga bland annat för klimatförändringarna, eftersom de lagrar miljontals ton kol (torvbildande växter som vitmossa och starr tar bort kol från atmosfären).[26] Kustnära laguner[27] är delar av kustlinjen där havet möter land, och de utgör viktiga ekosystem för den totala produktiviteten i kustvatten genom att stödja en mängd olika livsmiljöer.[28] Likaså är flodpärlmusslan (*Margaritifera margaritifera*),[29] vilken minskar i snabb takt (den är tydligen en av de 365 mest hotade arterna i världen), en fantastisk art som kan leva i mer än 200 år och som spelar en viktig roll i ekosystemen genom att filtrera och rena vatten, och således förbättra vattenkvaliteten.[30]

B. Systemet i livsmiljödirektivet

29. Enligt artikel 3.2 i livsmiljödirektivet är medlemsstaterna skyldiga att bidra till inrättandet av Natura 2000 i proportion till omfattningen på deras territorier av relevanta livsmiljötyper och arter. De ska för det syftet utse, i enlighet med artikel 4 i direktivet, områden till särskilda bevarandeområden och i enlighet med artikel 6.1 i direktivet vidta åtgärder för att skydda dessa livsmiljötyper och arter.

30. Enligt min mening är artikel 6.1 i livsmiljödirektivet den viktigaste bestämmelsen och själva syftet med direktivet, vilken i huvudsak kräver att medlemsstaterna ska vidta aktiva bevarandeåtgärder för att skydda livsmiljöerna och de arter som lever i dessa.

31. För att dessa bevarandeåtgärder ska överensstämma med kraven i livsmiljödirektivet, måste åtgärderna vara en del av den struktur som har utformats i detta direktiv. Endast om åtgärderna passar in i denna struktur kan slutsatsen dras att en medlemsstat har uppfyllt sina grundläggande skyldigheter enligt direktivet.

32. Det är därför nödvändigt att kort förklara relevanta aspekter av systemet i livsmiljödirektivet.

33. Enligt artikel 4 i livsmiljödirektivet sker förfarandet för att utse områden till särskilda bevarandeområden i tre[31] steg (eller fyra,[32] beroende på hur de är uppdelade).

34. Först ska varje medlemsstat, enligt artikel 4.1 i livsmiljödirektivet, föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper och inhemska arter som finns inom dessa områden, och denna lista ska överlämnas till kommissionen.

[26] Se, exempelvis, Blanket Bog Restoration in Ireland, som finns tillgänglig på https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

[27] Se ”Öppet hav och tidvattenområden”, femte strecksatsen, under rubriken ”Kuster och saltpåverkade livsmiljöer”, i bilaga 1 till livsmiljödirektivet.

[28] Se, exempelvis, ”Coastal Lagoon”, ScienceDirect, som finns tillgänglig på https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

[29] Se ”Bivalvia”, andra strecksatsen under a) Djur, Ryggradslösa arter, Blötdjur, Bivalvia, i bilaga 2 till livsmiljödirektivet.

[30] Se, exempelvis, Dilly, L., ”Let’s Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel”, Alerce Environmental Blog, den 16 november 2020, som finns tillgänglig på https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel; Ireland National Parks and Wildlife Service, ”The Freshwater Pearl Mussel”, som finns tillgänglig på https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

[31] Se, exempelvis, dom av den 6 april 2000, kommissionen/Frankrike (C-256/98, EU:C:2000:192, punkt 7), dom av den 12 juni 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 37), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, punkt 43).

[32] Se, exempelvis, dom av den 11 september 2001, kommissionen/Irland (C-67/99, EU:C:2001:432, punkt 5), dom av den 18 oktober 2018, kommissionen/Förenade kungariket (C-669/16, EU:C:2018:844, punkterna 5 och 60), och dom av den 5 september 2019, kommissionen/Portugal (Utseende och skydd av särskilda bevarandeområden) (C-290/18, ej publicerad, EU:C:2019:669, punkt 34).

35. Därefter ska kommissionen enligt artikel 4.2 i livsmiljödirektivet, i samförstånd med varje medlemsstat, med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse. På grundval av detta utkast till lista ska kommissionen, genom ett bindande beslut, anta listan över områden av gemenskapsintresse. De beslut i vilka de 423 områdena av gemenskapsintresse i Irland fördes upp på listan antogs år 2004, år 2007 respektive år 2008, såsom har förklarats ovan (se punkt 12 i förevarande förslag till avgörande).

36. Slutligen ska den berörda medlemsstaten, enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet,[33] när ett område har valts ut till område av gemenskapsintresse, utse området till särskilt bevarandeområde. I artikel 4.4 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde, varvid prioriteringar skall fastställas mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.”

37. Med andra ord ska varje område av gemenskapsintresse, enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, utses av den berörda medlemsstaten till särskilt bevarandeområde.[34] Vidare ska ett sådant utseende ske inom sex år från antagandet av den bindande listan över områden av gemenskapsintresse. Denna tidsfrist löpte ut med avseende på de områden av gemenskapsintresse som är aktuella i förevarande mål år 2010 respektive år 2014 (se fotnoterna 14 och 15 i förevarande förslag till avgörande).

38. Trots att medlemsstaterna måste omvandla områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden, får den omständigheten att kommissionen har fört upp ett område som ett område av gemenskapsintresse på listan direkta rättsliga konsekvenser. Enligt artikel 4.5 i livsmiljödirektivet gäller att så snart ett område har förts upp på den lista över områden av gemenskapsintresse som kommissionen har antagit ska det omfattas av de skyldigheter som anges i artikel 6.2–6.4 i direktivet. Sistnämnda bestämmelser syftar till att förebygga att framtida skada uppkommer i området eller i undantagsfall, då skada måste tillåtas, att minimera skadan.[35]

39. Den grundläggande bestämmelsen i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet aktualiseras dock endast av att ett område av gemenskapsintresse utses till särskilt bevarandeområde.[36]

40. I artikel 6.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra

[33] Se även, i det avseendet, artikel 1 led l i livsmiljödirektivet, vari anges definitionen av ett särskilt bevarandeområde, jämte sjätte skälet i samma direktiv.

[34] Se, exempelvis, dom av den 17 april 2018, kommission/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 207).

[35] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Sweetman (C-258/11, EU:C:2012:743, punkterna 43–45), och förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet Grace och Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, punkt 50). Se även, exempelvis, kommissionen, ”Managing Natura 2000 sites: The provisions of Article 6 of the ’Habitats’ Directive 92/43/EEC”, 2019, som finns tillgänglig på kommissionens webbplats och som har nämnts i fotnot 23 ovan, s. 7 och 8.

[36] I kommissionens not om fastställande av bevarandeåtgärder för Natura 2000-områden, den 18 september 2013, som finns tillgänglig på kommissionens webbplats och som har nämnts i fotnot 23 ovan, s. 3, anges att när ett område utses till särskilt bevarandeområde enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet blir artikel 6.1 i direktivet automatiskt tillämplig.

författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.”

41. Åtgärderna för bevarande måste, såsom tydligt anges i denna bestämmelse, motsvara de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper och de arter som finns i det aktuella särskilda bevarandeområdet. Det innebär att utseendet av ett särskilt bevarandeområde inte bara kräver att dess geografiska gränser fastställs genom en bindande rättsakt, [37] utan även att skälen för dess existens eller, med andra ord, de mål som ska uppnås med ett sådant utseende fastställs. I domstolens praxis anses fastställandet av bevarandemålen utgöra ett obligatoriskt och nödvändigt steg för att utse särskilda bevarandeområden och genomföra bevarandeåtgärderna. [38]

42. Det är obligatoriskt att genomföra de nödvändiga åtgärderna för bevarande enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. Med andra ord, även om medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att välja de mest lämpliga metoder som ska tillämpas, [39] kan de inte välja att inte vidta lämpliga och effektiva åtgärder, i den meningen att de kan uppnå målen med det särskilda bevarandeområdet.

43. Även om det inte uppställs någon tidsfrist i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet ska dock vidare, med hänsyn till att bevarandeåtgärderna måste vara en del av de särskilda bevarandeområdena, vilka i sin tur ska utses inom sex år från kommissionens antagande av listan över områden av gemenskapsintresse, även bevarandeåtgärderna antas inom denna tidsfrist.

44. Enligt min mening får det ovan anförda två konsekvenser. För det första kan inte medlemsstaterna uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet om de inte har utsett området till ett särskilt bevarandeområde [40] och, för det andra, är det nödvändigt att medlemsstaterna är tydliga med de bevarandemål som ska uppnås inom varje specifikt särskilt bevarandeområde, när de utser särskilda bevarandeområden. I annat fall går det inte att fastställa huruvida bevarandeåtgärderna motsvarar de ekologiska behoven hos den specifika livsmiljötypen och arten.

45. Konstaterandet att det har skett ett åsidosättande av artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet har därför med nödvändighet ett samband. Det är därför inte förvånande att kommissionen vanligtvis väcker fördragsbrottstalan med avseende på en underlåtenhet att iaktta båda dessa bestämmelser samtidigt.

46. Med andra ord, på grund av strukturen som har utformats genom livsmiljödirektivet, åsidosätter en medlemsstat samtidigt artiklarna 4.4 och 6.1 i direktivet i varje situation då medlemsstaten inte har utsett ett särskilt bevarandeområde inom sex år efter antagandet av listan över områden av gemenskapsintresse. Skälet till detta är att bevarandeåtgärder har vidtagits på ett korrekt sätt endast om de utgör en del av den ordning som har införts genom livsmiljödirektivet.

[37] Se, analogt, dom av den 27 februari 2003, kommissionen/Belgien (C-415/01, EU:C:2003:118, punkt 22), och dom av den 14 oktober 2010, kommissionen/Österrike (C-535/07, EU:C:2010:602, punkt 64), där domstolen slog fast att avgränsningen av ett särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet ska ske på ett otvetydigt bindande sätt.

[38] Se dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, punkt 52).

[39] Se dom av den 10 maj 2007, kommissionen/Österrike (C-508/04, EU:C:2007:274, särskilt punkterna 75, 76, 87 och 89).

[40] Se, i det avseendet, dom av den 5 september 2019, kommissionen/Portugal (Utseende och skydd av särskilda bevarandeområden) (C-290/18, ej publicerad, EU:C:2019:669, punkt 52), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, punkt 76). I dessa domar fann domstolen att åtgärder enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet ska införas inom ramen för ett utsett särskilt bevarandeområde.

47. En av konsekvenserna till följd av att ett särskilt bevarandeområde har utsetts är att bevarandeåtgärder ska vidtas och genomföras, såsom krävs enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. [41]

48. Kommissionen anser att det är möjligt att åberopa ett åsidosättande av artikel 4.4 i livsmiljödirektivet separat från artikel 6.1 i direktivet, om medlemsstaten inte har vidtagit formella åtgärder för att utse ett särskilt bevarandeområde. Jag anser dock att det inte är möjligt att dra slutsatsen att en medlemsstat på ett korrekt sätt har utsett ett särskilt bevarandeområde i materiellt hänseende om den inte har fastställt sina bevarandemål och vidtagit de bevarandeåtgärder varigenom dessa mål kan uppnås. Det är följaktligen även riktigt att medlemsstaten, genom att inte vidta de nödvändiga bevarandeåtgärderna, har åsidosatt inte bara artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, utan även artikel 4.4 i nämnda direktiv tolkad i materiellt hänseende.

49. En annan men lika viktig fråga avser vad som utgör en nödvändig åtgärd för bevarande i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. Om vi intar det materiella synsätt som föreslogs i inledningen av detta förslag till avgörande (se punkt 8 ovan), kan detta endast vara en åtgärd som, på grundval av aktuella vetenskapliga rön, kan leda till det resultat som bevarandemålet med ett visst särskilt bevarandeområde avser. Om ett särskilt bevarandeområde har flera bevarandemål på grund av att det avser bestämda livsmiljöer samt flera djur- och växtarter som finns i området, måste åtgärderna enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet omfatta alla dessa mål. Detta synsätt bekräftades i rättspraxis, där domstolen slog fast att bevarandeåtgärder ska genomföras på ett effektivt sätt genom fullständiga, tydliga och precisa åtgärder. [42]

50. I fördragsbrottsförfaranden ombeds EU-domstolen att avgöra huruvida de aktuella bevarandeåtgärderna uppfyller dessa krav på grundval av den bevisning som kommissionen har lagt fram vid domstolen och som kan godtas eller bestridas av den berörda medlemsstaten. I samband med detta är det enligt min mening inte nödvändigt att kommissionen visar, eller att domstolen bedömer, att bevarandeåtgärderna är otillräckliga för vart och ett av de särskilda bevarandeområdena på medlemsstatens territorium. Det räcker att visa ett mönster av otillräcklighet hos sådana åtgärder. Det är i detta avseende som en anmärkning om att det har skett ett generellt och varaktigt fördragsbrott blir betydelsefull (se punkterna 90–112 i förevarande förslag till avgörande).

51. Detta väcker i sin tur frågan om den bevisning som ska läggas fram och de respektive roller som kommissionen, den berörda medlemsstaten och domstolen har i fråga om att kontrollera efterlevnaden av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. Domstolen har i det avseendet redan slagit fast att kommissionen inte har några egna undersökningsbefogenheter, utan är beroende av uppgifter från medlemsstaterna. [43] Dessa uppgifter skulle kunna lämnas genom övervakning och rapportering enligt artiklarna 11 och 17 i direktivet eller på begäran av kommissionen. Under alla omständigheter borde kommissionen, på grundval av de uppgifter som den får, enkelt kunna kontrollera huruvida det finns bevarandeåtgärder och deras koppling till alla de relevanta

[41] Se, exempelvis, dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 213), och dom av den 22 juni 2022, kommissionen/Slovakien (Skydd av tjäder) (C-661/20, EU:C:2022:496, punkt 128).

[42] Se dom av den 5 september 2019, kommissionen/Portugal (Utseende och skydd av särskilda bevarandeområden) (C-290/18, ej publicerad, EU:C:2019:669, punkt 53), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, punkt 77).

[43] Se, exempelvis, dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 43), dom av den 26 april 2007, kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, punkt 28), och dom av den 2 maj 2019, kommissionen/Kroatien (Biljane Donje-deponin) (C-250/18, ej publicerad, EU:C:2019:343, punkt 35).

bevarandemålen för varje livsmiljö och art.[44] Eftersom den berörda medlemsstaten har dessa uppgifter, kan denna medlemsstat även visa förekomsten och omfattningen av bevarandeåtgärder och hur de står i relation till bevarandemålen för varje område. Det tycks därför vara möjligt att kräva att den berörda medlemsstaten identifierar de bevarandeåtgärder som har vidtagits för varje livsmiljö och varje art, utan att kräva att kommissionen ska styrka, vilket skulle vara alltför betungande, att ingen av de bevarandeåtgärder som denna medlemsstat har vidtagit avser denna art och denna livsmiljö. Samtidigt skulle det fortfarande ankomma på kommissionen att styrka att de bevarandeåtgärder som medlemsstaterna har framställt som skyddande för en art eller en livsmiljö är otillräckliga för att fullgöra denna uppgift. På samma sätt borde EU-domstolen kunna avgöra huruvida bevarandeåtgärderna är förenliga med artikel 6.1 i livsmiljödirektivet på grundval av de uppgifter som de behöriga parterna lägger fram vid den, utan att behöva ”utföra ett omfattande detektivarbete”.[45]

52. Slutligen är det viktigt att påpeka att en medlemsstat, genom att åsidosätta antingen artikel 4.4 eller artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, skadar inte bara sina egna naturskyddsområden, utan även ansträngningarna på unionsnivå för att främja bevarande och biologisk mångfald genom Natura 2000. Som EU-domstolen har slagit fast framgår det av fjärde och elfte skälen i livsmiljödirektivet att de hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av Europeiska unionens naturliga arv och att hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, vilket innebär att det, i form av ett gemensamt ansvar, åligger alla medlemsstaterna att vidta åtgärder för att bevara dem.[46]

53. Livsmiljödirektivet, som har framhållits exempelvis som ”ett kraftfullt verktyg vad gäller naturskydd”[47] och ”en av EU:s mest respektingivande rättsakter inom miljölagstiftningen”,[48] kommer troligen inte att leda till något resultat om medlemsstaterna inte vidtar de nödvändiga bevarandeåtgärderna för att uppnå bevarandemålen för varje område som valts ut att delta i Natura 2000.

54. Det är mot den bakgrunden som jag nu ska övergå till kommissionens tredje anmärkning i förevarande mål.

IV. Den tredje anmärkningen: Åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet

55. Kommissionen har genom sin tredje anmärkning gjort gällande att Irland har åsidosatt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet på grund av att det har underlåtit att vidta de nödvändiga bevarandeåtgärderna för något av de 423 aktuella områdena.

[44] Se, i det avseendet, förslag till avgörande av generaladvokaten Léger i målet kommissionen/Belgien (C-324/01, EU:C:2002:489, punkt 14), där generaladvokaten påpekade att kommissionen fyller en central funktion inom ramen för livsmiljödirektivet, eftersom kommissionen är den enda institution med befogenhet att koordinera Natura 2000-nätet och att garantera dess sammanhållning, exempelvis med avseende på bedömningen av bevarandestatusen hos en livsmiljö eller en art i förhållande till hela unionens territorium.

[45] Se, i det avseendet, förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet kommissionen/Österrike (C-535/07, EU:C:2010:85, punkt 79), där generaladvokaten angav följande:”… [J]ag [anser] inte att det är rätt att domstolen i mål om fördragsbrottstalan mot en medlemsstat ska behöva utföra ett omfattande detektivarbete, för att kompensera för brister i kommissionens argument.”

[46] Se, exempelvis, dom av den 20 oktober 2005, kommissionen/Förenade kungariket (C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 25), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, punkt 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” i Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. och Van Hoorick, G. (redaktörer), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope*?, Routledge, London, 2015, s. 9, på s. 13.

[48] Born, C.-H., Cliquet, A. och Schoukens, H., ’Outlook’ i *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope*?, som har nämnts ovan i fotnot 47, s. 499, på s. 499.

56. Kommissionen har i huvudsak framfört fyra typer av påståenden. För det första att vissa områden inte har några bevarandeåtgärder alls (230 av de 423 områdena). För det andra att vissa områden har ofullständiga bevarandeåtgärder på grund av att de avser endast en undergrupp av de relevanta livsmiljötyperna eller arterna som har en betydande förekomst i dessa områden (149 av de återstående 193 områdena). För det tredje att vissa områden har bevarandeåtgärder som inte grundar sig på områdesspecifika och klart fastställda bevarandemål (de återstående 44 områdena). För det fjärde att de existerande bevarandeåtgärderna i många områden inte är effektiva, på grund av att de inte är tillräckligt precisa och inte åtgärdar alla betydande påverkansfaktorer och hot. Kommissionen har vidare hävdat att den sistnämnda typen av fördragsbrott är generellt och varaktigt.

57. Jag kommer att ta upp var och en av de fyra typerna av påståenden separat nedan.

58. Innan jag går in på den bedömningen, är det viktigt att klargöra att det enligt min mening inte finns något som hindrar att kommissionen framför en separat anmärkning enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, om en anmärkning med avseende på samma område även har framförts enligt artikel 4.4 i direktivet (till exempel på grund av att det formellt sett inte har utsetts ett särskilt bevarandeområde eller att det saknas specifika bevarandemål som hänger samman med specifika särskilda bevarandeområden). [49]

59. I förevarande mål hävdar kommissionen att artikel 6.1 i livsmiljödirektivet har åsidosatts med avseende på alla de 423 områden som är aktuella, medan kommissionen, med avseende på vissa av dessa områden, även hävdar att artikel 4.4 i direktivet har åsidosatts.

60. Som jag redan har förklarat (se punkterna 44–48 i förevarande förslag till avgörande) innebär konstaterandet att det har skett ett åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet automatiskt även att artikel 4.4 i samma direktiv har åsidosatts i materiellt hänseende, eftersom ett särskilt bevarandeområde inte kan anses ha inrättats på ett korrekt sätt utan att nödvändiga bevarandeåtgärder har vidtagits och genomförts. Omvänt innebär konstaterandet att en medlemsstat formellt sett inte har utsett ett särskilt bevarandeområde eller fastställt dess bevarandemål i strid med artikel 4.4 i livsmiljödirektivet samtidigt att artikel 6.1 i direktivet också har åsidosatts, eftersom bevarandeåtgärder endast kan vidtas i enlighet med livsmiljödirektivet om de har koppling till ett specifikt särskilt bevarandeområde och dess bevarandemål.

61. Med hänsyn till att de båda bestämmelserna är sammanflätade, kan kommissionen, även om påståendena om åsidosättande kan bedömas separat, inte undvika att väcka fördragsbrottstalan avseende båda bestämmelserna.

A. Påståendet att Irland inte har vidtagit några bevarandeåtgärder för vissa områden

62. Kommissionen har hävdat att det, på grundval av de uppgifter som lämnades av Irland i samband med det administrativa förfarandet, finns 230 områden som helt saknar bevarandeåtgärder.

[49] Se, analogt, dom av den 2 augusti 1993, kommissionen/Spanien (C-355/90, EU:C:1993:331, punkterna 20–22), avseende fågeldirektivet, där domstolen underkände Spaniens argumentation om att en medlemsstat inte kan anklagas för att ha åsidosatt både bestämmelserna om klassificering av ett område som ett särskilt skyddsområde och de bestämmelser som avser skyddsåtgärderna i ett sådant område samtidigt. Domstolen resonerade som så, att skyddsmålen som anges i direktivet inte skulle kunna uppnås om medlemsstaterna var skyldiga att uppfylla de skyldigheter som avser vidtagandet av åtgärder endast i de fall då ett särskilt skyddsområde tidigare har inrättats. Se även förslag till avgörande av generaladvokaten van Gerven i målet kommissionen/Spanien (C-355/90, ej publicerat, EU:C:1993:229, punkt 22).

63. För att bemöta detta påstående har Irland förklarat att irländsk rätt innehåller en lista över ”Notifiable Actions” (”Anmälningspliktiga åtgärder”) och en lista över ”Activities Requiring Consent” (”Tillståndspliktiga verksamheter”), där de verksamheter som kräver tillstånd av den behöriga ministern innan de får genomföras i ett specifikt område identifieras. Både anmälningspliktiga åtgärder och tillståndspliktiga verksamheter utgör, enligt Irlands mening, områdesspecifika bevarandeåtgärder som medverkar till att förhindra skada på relevanta arter och livsmiljöer i varje område. Enligt Irland saknas det således inte områdesspecifika bevarandeåtgärder i något av de 423 aktuella områdena, eftersom varje område har en lista över anmälningspliktiga åtgärder eller en lista över tillståndspliktiga verksamheter.

64. Som kommissionen har uppgett ska dock skyldigheten att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet inte blandas ihop med eller begränsas till vidtagandet av åtgärder som syftar till att förhindra en försämring av områdena. Sådana åtgärder ska vidtas på grundval av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet omedelbart efter offentliggörandet av listan över områdena av gemenskapsintresse (se punkt 38 i detta förslag till avgörande). De bevarandeåtgärder som krävs enligt artikel 6.1 i direktivet utgör tvärtom konkreta, proaktiva åtgärder för att upprätthålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus i området. [50]

65. Enligt de uppgifter som Irland har lämnat om den lista över anmälningspliktiga åtgärder och tillståndspliktiga verksamheter som gäller för varje område, är de i många avseenden av allmän karaktär (många är desamma för olika områden, till exempel ”markåtervinning, inbegripet nybyggnation” och ”sprängning, borrning, muddring eller på annat sätt ta bort eller rubba fossiler, berggrund, mineraler, lera, sand, grus eller annat sediment”) och ger inte några detaljer om deras faktiska genomförande eller hur de hänger samman med de ekologiska behoven i varje område.

66. Irland har dessutom tillhandahållit en lista över 79 områden med avseende på vilka den hävdar att det finns en fullständig och komplett uppsättning av bevarandeåtgärder. Det har även åberopat tio horisontella program, som genomför bevarandeåtgärder med avseende på livsmiljötyper och arter, snarare än genom hänvisning till individuella områden. Irland har anfört samma argument även med avseende på påståendet att Irland har vidtagit ofullständiga bevarandeåtgärder för vissa områden (se punkterna 72 och 76 i förevarande förslag till avgörande).

67. Utan att det är nödvändigt att här påbörja en utredning av huruvida bevarandeåtgärderna för dessa 79 områden verkligen är fullständiga och kompletta, kan emellertid ett sådant argument inte motbevisa påståendet att det finns områden där inga bevarandeåtgärder har införts (kommissionen har hävdat att det finns 230 stycken sådana områden). Samma sak gäller Irlands åberopande av de tio horisontella programmen. Utan några ytterligare uppgifter är det svårt att enbart på grundval av förekomsten av sådana program dra slutsatsen att det inte finns några områden som saknar sådana åtgärder.

68. Jag anser därför att Irland inte har motbevisat kommissionens påstående om att ett antal områden saknar bevarandeåtgärder.

[50] Samma ståndpunkt framfördes även i förslaget till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2012:743, punkt 42), där generaladvokaten angav att bevarandeåtgärder i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet ”finns i huvudsak för att säkerställa att konkreta åtgärder vidtas, mer eller mindre regelbundet, för att säkerställa att det aktuella områdets bevarandestatus bibehålls och/eller återställs”.

B. Påståendet att Irland har vidtagit ofullständiga bevarandeåtgärder för vissa områden

69. Kommissionen har, på grundval av de uppgifter som Irland lämnade i samband med det administrativa förfarandet, hävdat att det i fråga om 149 områden finns bevarandeåtgärder som är ofullständiga på grund av att de omfattar endast en undergrupp av de relevanta livsmiljöer och arter för vilka området utsågs.

70. Till stöd för detta påstående har kommissionen åberopat domstolens praxis, enligt vilken det krävs att artikel 6.1 i livsmiljödirektivet införlivas genom fullständiga åtgärder.

71. I denna praxis [51] framhöll domstolen att de aktuella bevarandeåtgärderna var ofullständiga, eftersom de inte omfattade åtgärder som vidtagits på ett systematiskt sätt i enlighet med de ekologiska behoven hos varje livsmiljötyp och varje art som finns i vart och ett av de särskilda bevarandeområdena.

72. Som svar har Irland hävdat att det för närvarande håller på att genomföra tio horisontella program i olika särskilda bevarandeområden, vilka – såsom har nämnts ovan – genomför bevarandeåtgärder på livsmiljönivå eller artnivå, snarare än genom hänvisning till individuella områden.

73. Förbundsrepubliken Tyskland har i det avseendet tillagt att bevarandeåtgärderna, för att vara fullständiga och precisa, inte nödvändigtvis behöver fastställas individuellt, ”art för art” och ”livsmiljötyp för livsmiljötyp”. Beroende på sammanhanget kan ett allmänt förbud mot skadliga handlingar i vissa fall åtgärda alla betydande hot och påverkansfaktorer, medan mer differentierande åtgärder krävs i andra fall.

74. Jag anser att även om genomförandet av bevarandeåtgärder genom horisontella program inte i sig kan ses som problematiskt, måste det stå klart hur sådana program hanterar varje livsmiljö och art i varje område.

75. Irland har dock inte gett några specifika uppgifter om vilka av de bevarandeåtgärder som har vidtagits på grundval av dessa program som uppfyller de särskilda bevarandemålen för varje område. Det är därför svårt att endast av uppgifterna om dessa horisontella program dra slutsatsen att de tillgodoser behoven hos varje livsmiljö och varje art i varje särskilt bevarandeområde. Som kommissionen har uppgett och som inte har motbevisats av Irland, kom dessutom fyra av dessa program till efter utgången av tidsfristen i det kompletterande motiverade yttrandet (se punkt 17 i förevarande förslag till avgörande) och kan därför inte beaktas i förevarande mål. [52]

76. Irland har även tillhandahållit en lista över 79 områden som det hävdar har fullständiga och kompletta bevarandeåtgärder. Som kommissionen har angett, stöds emellertid inte denna lista av några uppgifter om de fullständiga och kompletta åtgärderna för dessa områden eller om de datum då dessa åtgärder vidtogs. Irland har gett belysande exempel för sex områden och för ytterligare 21 områden som skyddar dvärghästskonäsa (*Rhinolophus hipposideros*), men det har

[51] Se dom av den 5 september 2019, kommissionen/Portugal (Utseende och skydd av särskilda bevarandeområden) (C-290/18, ej publicerad, EU:C:2019:669, särskilt punkterna 54 och 55), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, särskilt punkterna 80–86 och 88).

[52] Enligt fast rättspraxis ska, i ett mål enligt artikel 258 FEUF, förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och senare förändringar kan inte beaktas av domstolen. Se, exempelvis, dom av den 13 december 2007, kommissionen/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 74), och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 30).

inte förklarat i fråga om något av dessa exempel vilken koppling de har till bevarandemålen eller att de är kompletta med beaktande av dessa mål. Irland har inte heller i fråga om dessa exempel angett vilka datum som bevarandeåtgärderna vidtogs och genomfördes. Följden är att det inte kan fastställa huruvida de vidtogs före eller efter utgången av tidsfristen i det motiverade yttrandet (se punkt 17 i förevarande förslag till avgörande). [53]

77. Låt mig ge flera exempel:

– I fråga om område IE000090 Glengarriff Harbour and Woodland SAC, där det finns en prioriterad livsmiljötyp (Alluviala lövskogar med *Alnus glutinosa* och *Fraxinus excelsior*), tillsammans med en ytterligare livsmiljötyp (Äldre ekskogar med *Ilex* och *Blechnum* på Brittiska öarna) och fyra arter (Kerrysnigeln (*Geomalacus maculosus*), dvärghästskonäsa, utter (*Lutra lutra*) och knubbsäl (*Phoca vitulina*), finns det sex bevarandeåtgärder uppförda på listan. De är emellertid av allmän karaktär (”Kontrollprogram för invasiva främmande arter”, ”Förvaltningsordning för inhemsk skogsmark”, ”Regler för hantering av fritidsverksamheter”, ”Regler för förvaltning av vilda växtätare”, ”Förvaltning av boplatser för fladdermöss” och ”Program för kommunikation och kunskapsöverföring”). Det har inte lämnats några särskilda uppgifter om hur dessa bevarandeåtgärder stämmer överens med de specifika bevarandemål som har fastställts för var och en av dessa livsmiljöer och arter i området. [54] Det finns många bevarandemål där de motsvarande bevarandeåtgärderna tycks saknas (vad till exempel beträffar knubbsälen har endast den tredje och den sjätte bevarandeåtgärden angetts, utan omnämnande av målen vad gäller parningsplatser och platser för ruggning och rastplatser), och det finns inte några som helst bevarandeåtgärder för uttern.

– I fråga om område IE00000364 Kilgarvan Ice House SAC, som hyser en art (dvärghästskonäsa), finns det tre bevarandeåtgärder angivna (”Förvaltning av boplatser för fladdermöss”, ”Plantering av träd” och ”Förvärv av mark”). I fråga om detta område listade Irland sju specifika bevarandemål avseende bibehållandet av populationen, vinterboplatser, sommarboplatser, extra boplatser, omfattningen av potentiell födosöksmiljö, linjära element (flygvägar) och ljusföroreningar), utan angivelse om hur åtgärderna och målen står i relation till varandra.

– I fråga om område IE0000412 Slieve Bloom Mountains SAC, som hyser en prioriterad livsmiljö (terrängtäckande mossar) och två ytterligare livsmiljötyper (Nordatlantiska fuktiga hedar med *Erica tetralix* och Alluviala lövskogar med *Alnus glutinosa* och *Fraxinus excelsior*), finns det tio bevarandeåtgärder uppförda på listan (”Kontrollprogram för invasiva främmande arter”, ”Fastställande av planer för hantering av bränder”, ”Förvaltningsordning för inhemsk skogsmark”, ”Regler för hantering av fritidsverksamheter”, ”Regler för förvaltning av vilda växtätare”, ”Regler för att reparera/underhålla vägar för att förhindra skada på känsligt område”, ”Program för blockering av dränering”, ”Anläggande av vägar/spår för att förhindra skada på känsliga områden”, ”Program för kommunikation och kunskapsöverföring” och ”Regler för att öka livsmiljöns återhämtningsförmåga vid brand”). Det anges dock inte hur dessa stämmer överens med de 19 områdesspecifika bevarandemålen för denna prioriterade livsmiljö, tillsammans med de 20 respektive 13 områdesspecifika bevarandemål som listas för dessa två ytterligare livsmiljöer, avseende bland annat livsmiljöområde, livsmiljöns fördelning,

[53] Jag noterar att kommissionen listade flera av dessa områden som att de helt saknar bevarandeåtgärder på grundval av de uppgifter som den fick från Irland under det administrativa förfarandet.

[54] Områdesspecifika bevarandemål för särskilda bevarandeområden går att hitta på webbplatsen för National Parks and Wildlife Service (avdelningen för nationalparker samt vilda djur och växter) (https://www.npws.ie), som ansvarar för införlivandet av livsmiljödirektivet i Irland. För detta särskilda bevarandeområde finns det 12 sådana mål som rapporterades för denna prioriterade livsmiljötyp, 13 för den ytterligare livsmiljötypen, 4 för Kerrysnigeln, 7 för dvärghästskonäsan, 8 för uttern och 5 för knubbsälen.

ekosystemfunktion, ekosystemmångfald, vegetationens sammansättning, vegetationens struktur, fysiska strukturer för dränering och erosion, indikatorer på lokal särprägel, storlek på skogsmark och struktur på skogsmark.

– I fråga om område IE0001242 Carrownagappul Bog SAC, som hyser en prioriterad livsmiljö (aktiva högmossar), liksom två ytterligare livsmiljötyper (degenererade högmossar ännu med förmåga att naturligt regenerera och *Rhynchosporion*-depressioner i torv), finns det 12 stycken till stor del allmänna bevarandeåtgärder listade (till exempel ”Avverkning av skogsplantage”, ”Fastställande av äganderätt”, ”Kontrollprogram för invasiva främmande arter”, ”Regler för hantering av dränering”, ”Regler för hantering av torvbrytning”, ”Program för blockering av dränering”). Samtidigt finns det 17 bevarandemål som avser livsmiljöområde, livsmiljöns fördelning, högmossområde, vattennivåer, flödesmönster, övergångsområden, vegetationskvalitet, typiska arter i aktiva högmossar, inslag av lokal särprägel, negativa fysikaliska indikatorer, vegetationens sammansättning, luftkvalitet och vattenkvalitet.

– I fråga om område IE0002010 Old Domestic Building (Keevagh) SAC, som har utsetts för att skydda arten dvärghästskonäsa, finns det en bevarandeåtgärd listad (”Förvaltning av boplatser för fladdermöss”) med detaljer angivna (”Skorsten och fönster reparerade; ytterligare arbete krävs eftersom byggnaden har förfallit”), medan det finns fem områdesspecifika detaljerade bevarandemål uppförda på listan vad beträffar populationen per boplats, sommarboplatser, omfattningen av potentiell födosöksmiljö, linjära element och ljusföroreningar.

78. Jag kan därför inte se hur den bevisning som Irland har lagt fram styrker att dessa exempel kan anses visa att områdena har fullständiga och kompletta bevarandeåtgärder. Den omständigheten att det kan finnas vissa bevarandeåtgärder för vissa områden är enligt min mening inte tillräckligt för att uppfylla kraven i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet.

79. Jag anser därför att Irland inte har motbevisat kommissionens påstående om att ett antal områden saknar fullständiga bevarandeåtgärder.

C. Påståendet att de bevarandeåtgärder som Irland har vidtagit inte grundar sig på bevarandemål

80. Kommissionen har hävdat att bevarandeåtgärderna för (åtminstone) 44 områden är, på grundval av de uppgifter som lämnades av Irland i samband med det administrativa förfarandet, inte grundade på de bevarandemål som har fastställts för varje område.

81. Kommissionen uppfattar att kraven i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet baserar bevarandeåtgärderna på områdesspecifika detaljerade bevarandemål som ska ha materiella (mål och åtgärder måste stå i förhållande till varandra) och sekventiella (målen får inte följa efter åtgärderna) beståndsdelar. Enligt kommissionen ligger detta i linje med livsmiljödirektivets sammanhang och mål. Som kommissionen framhöll vid förhandlingen, är den situationen när en medlemsstat först vidtar bevarandeåtgärder och sedan fastställer bevarandemål, där dessa åtgärder sedan råkar helt överensstämma med de sistnämnda målen, orealistisk, och det finns en betydande risk för att bevarandemålen inte tjänar som måttstock för att bedöma bevarandeåtgärdernas lämplighet, utan endast återspeglar sådana åtgärder.

82. Irland har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, bestritt kommissionens påståenden. I synnerhet gör båda dessa medlemsstater gällande att det inte finns något krav på att bevarandemålen måste fastställas innan bevarandeåtgärderna vidtas.

83. Som Irland framhöll vid förhandlingen, föreskriver inte artikel 6.1 i livsmiljödirektivet någon specifik ordningsföljd mellan bevarandemål och bevarandeåtgärder, eftersom detta inte stöds av lydelsen i denna bestämmelse eller av EU-domstolens praxis. Irland har hävdat att det finns 37 områden där bevarandeåtgärderna grundade sig på en skräddarsydd bedömning av hot och påverkansfaktorer trots det faktum att områdesspecifika bevarandemål ännu inte hade utarbetats och offentliggjorts.

84. Förbundsrepubliken Tyskland har framhållit att ett åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet inte kan uppstå enbart på grund av att bevarandeåtgärder redan har vidtagits innan bevarandemål har fastställts. Den avgörande faktorn måste vara huruvida de nödvändiga bevarandeåtgärderna har vidtagits och är effektiva som sådana.

85. I det avseendet är jag, till skillnad från de argument som kommissionen har anfört, inte övertygad om att bevarandeåtgärder inte uppfyller artikel 6.1 i livsmiljödirektivet enbart på grund av att bevarandemålen fastställdes efter vidtagandet av sådana åtgärder. Det viktiga enligt min mening är huruvida de nödvändiga bevarandeåtgärderna är lämpliga och effektiva för att tillgodose de ekologiska behoven hos de livsmiljöer och arter för vilka området utsågs.

86. Kommissionens argument om risken för att bevarandemålen, om ordningen kastas om, kommer att utformas för att passa bevarandeåtgärderna är enligt min mening inte övertygande. Snarare är det mer troligt att behoven i ett område redan har erkänts av medlemsstaten, även om de formellt sett inte har uttryckts som bevarandemål. Det är svårt att godta att medlemsstater skulle ha fastställt bevarandeåtgärder utan goda skäl.

87. Detta betyder emellertid inte att bevarandeåtgärderna, även om de redan fanns, inte bör motsvara bevarandemålen för specifika områden för att uppfylla kraven i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. Det betyder inte heller att bevarandemålen inte ska anges tydligt. Fastställandet av bevarandemål är, såsom framgår av domstolens praxis,[55] ett obligatoriskt och nödvändigt steg i utseendet av särskilda bevarandeområden och genomförandet av bevarandeåtgärder (se punkt 41 i förevarande förslag till avgörande).

88. Jag anser därför att det saknas grund för kommissionens påstående om att Irland åsidosatte artikel 6.1 i livsmiljödirektivet genom att vidta bevarandeåtgärderna innan det fastställde bevarandemålen.

89. Eftersom Irland inte har motbevisat att bevarandeåtgärderna inte kan stämma överens med bevarandemålen för de aktuella områdena, är kommissionens påstående om att artikel 6.1 i livsmiljödirektivet har åsidosatts likväl välgrundat.

D. Påståendet att de bevarandeåtgärder som Irland vidtog inte är effektiva och att Irland har gjort sig skyldigt till ett generellt och varaktigt fördragsbrott

90. Kommissionen har hävdat att Irland, på grundval av de uppgifter som denna medlemsstat lämnade i samband med det administrativa förfarandet, generellt och varaktigt har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet genom att systematiskt vidta bevarandeåtgärder som inte är tillräckligt detaljerade och som inte åtgärdar alla hoten och påverkansfaktorerna för livsmiljöerna och arterna i varje område.

[55] Se dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, punkt 52).

91. Kommissionen har därför gjort gällande att inte bara vissa bevarandeåtgärder inte uppfyller kvalitetskraven genom att de inte är tillräckligt effektiva, utan även att de anförda exemplen är representativa för ett mönster som resulterar i att Irland har gjort sig skyldigt till ett generellt och varaktigt fördragsbrott.

92. Kommissionen har åberopat tre exempel som rör två prioriterade livsmiljöer (kustnära laguner och terrängtäckande mossar) och en prioriterad art (flodpärlmusslan) för att visa att bevarandeåtgärderna är av otillräcklig kvalitet på grund av att de saknar kvantitativa villkor, inte anger de ansvariga aktörerna eller tidsplaner och inte lyckas åtgärda de betydande påtryckningsfaktorer och hot som påverkar dessa livsmiljöer och arter. [56]

93. I den rättspraxis som kommissionen har hänvisat till [57] har domstolen förklarat att bevarandeåtgärder inte bara måste vara fullständiga, utan även tydliga och precisa. Kravet på fullständighet behandlades i samband med kommissionens andra påstående i förevarande mål (se punkterna 69–79 i detta förslag till avgörande). Domstolen har dock ännu inte haft tillfälle att i detalj klargöra vad kravet på tydliga och precisa åtgärder innebär. Hittills har domstolen ansett att bevarandeåtgärder har varit otillräckliga om de var generella och programmatiska eller krävde ytterligare genomförandeåtgärder för att bli effektiva.

94. Jag kan instämma med kommissionen att effektiva bevarandeåtgärder behöver åtgärda alla betydande hot och påverkansfaktorer för livsmiljöerna och arterna i varje område. Jag kan även instämma i att sådana åtgärder måste vara tillräckligt specifika och detaljerade för att tillgodose behoven i det specifika området. Huruvida en tillräcklig precision kräver en kvantifiering eller identifiering av de berörda aktörerna och tidsplanerna i förväg kan dock inte bestämmas allmänt, utan beror på förhållandena i det specifika området och de typer av åtgärder som är lämpliga för dess behov. Det avgörande är att det är möjligt att genomföra sådana åtgärder. [58] Om det inte kan förväntas att genomförande sker utan en identifiering av ansvariga aktörer, tidsplaner eller kvantifierade mål, måste därför sådana åtgärder innehålla den här sortens detaljer i förväg. Om detta däremot inte krävs i ett specifikt fall, måste en medlemsstat förklara varför åtgärden trots det kan genomföras på ett effektivt sätt.

95. Irland har inte anfört några argument för att vederlägga de uppgifter som kommissionen har lagt fram om att bevarandeåtgärderna är ineffektiva med avseende på de tre exemplen.

96. Eftersom de 27 exempel som har Irland har gett med avseende på kravet att ha fullständiga och kompletta bevarandeåtgärder kan tolkas även som ett bemötande av påståendet om att dessa åtgärder är av otillräcklig kvalitet, noterar jag att endast ett exempel (Slieve Bloom Mountains

[56] Enligt kommissionen utsåg Irland, för kustnära laguner, 25 områden, men rapporterade bevarandeåtgärder för endast tre av dessa områden som saknar kvantitativa villkor, inte anger de ansvariga aktörerna eller tidsplanerna för åtgärder och inte lyckas åtgärda betydande påtryckningsfaktorer och hot, såsom de som avser föroreningar och utsläpp. För terrängtäckande mossar, utsåg Irland 50 områden, men angav vissa bevarandeåtgärder för endast 13 av dessa områden, vilka är oerhört generella, saknar kvantitativa specificeringar av planerade bevarandeåtgärder, och inte åtgärdar vissa stora påtryckningsfaktorer och hot, såsom vindkraftparker och annan infrastrukturutbyggnad, torvbrytning, erosion, förbränning och dränering. För flodpärlmusslan utsåg Irland 19 områden, men rapporterade bevarandeåtgärder för endast tre områden utan att specificera de kvantitativa villkoren eller ansvariga aktörer och tidsplanerna och lyckades inte åtgärda betydande påtryckningsfaktorer och hot, såsom de som uppstår från diffusa källor och punktkällor.

[57] Se dom av den 5 september 2019, kommissionen/Portugal (Utseende och skydd av särskilda bevarandeområden) (C-290/18, ej publicerad, EU:C:2019:669, särskilt punkterna 53 och 55), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, ej publicerad, EU:C:2020:1047, punkterna 77 och 82).

[58] Se dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkterna 213 och 214).

SAC som har nämnts ovan i punkt 77 i förevarande förslag till avgörande och som innefattar terrängtäckande mossar) avser någon av de prioriterade livsmiljöer och arter som kommissionen har åberopat till stöd för det påståendet.

97. Som framgår av domstolens fasta praxis åligger det i mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF kommissionen, som har bevisbördan för det påstådda fördragsbrottet, att förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida fördragsbrottet föreligger. Kommissionen kan inte stödja sig på någon presumtion i det avseendet.[59] När kommissionen har tillhandahållit tillräckliga uppgifter av vilka det framgår att de nationella bestämmelser genom vilka ett direktiv införlivas inte tillämpas korrekt i praktiken på svarandemedlemsstatens territorium, åligger det denna medlemsstat att på ett sakligt och detaljerat sätt bestrida de framlagda uppgifterna och slutsatserna av dessa.[60]

98. Jag anser att kommissionen i förevarande fall har tillhandahållit tillräckliga uppgifter som visar att bevarandeåtgärderna med avseende på de tre exemplen är av otillräcklig kvalitet för att uppfylla kvalitetskraven i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, medan Irland inte har lagt fram någon bevisning för att motbevisa det påståendet.

99. Jag anser därför att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet att vidta effektiva åtgärder, med avseende på de livsmiljöer och arter som har åberopats som exempel av kommissionen.

100. Kommissionen har vidare hävdat att dessa tre exempel är representativa för ett generellt och varaktigt fördragsbrott, eftersom de avser ett stort antal områden, visar den geografiska utformningen av nätet av särskilda bevarandeområden i Irland och avser livsområden och arter för vilkas bevarande detta nät är avgörande.

101. Även om kommissionen inte har åberopat några specifika argument med avseende på andra särskilda bevarandeområden som avser olika livsmiljöer eller arter, har således kommissionen, genom att åberopa ett generellt och varaktigt fördragsbrott, gjort gällande att det föreligger ett åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet även på andra områden om de åtgärder som har vidtagits inom ramen för dessa andra särskilda bevarandeområden inte uppfyller kvalitetskraven.

102. Irland har varken motbevisat de konkreta anklagelserna i de exempel som kommissionen har lagt fram, eller invänt mot påståendet att dessa exempel är representativa i den mening att slutsatsen kan dras att det har skett ett åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet som är generellt och varaktigt.

103. Vad har det för eventuellt mervärde att hävda att ett fördragsbrott är generellt och varaktigt?

[59] Se, exempelvis, dom av den 28 mars 2019, kommissionen/Irland (System för uppsamling och rening av avloppsvatten) (C-427/17, ej publicerad, EU:C:2019:269, punkt 38), och dom av den 8 mars 2022, kommissionen/Förenade kungariket (Bekämpning av bedrägerier i form av undervärdering) (C-213/19, EU:C:2022:167, punkt 221).

[60] Se, exempelvis, dom av den 28 mars 2019, kommissionen/Irland (System för uppsamling och rening av avloppsvatten) (C-427/17, ej publicerad, EU:C:2019:269, punkt 39), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 112).

104. Kommissionen började sin praxis att åberopa generella och varaktiga fördragsbrott i miljömål i det förfarande som gav upphov till domen i målet kommissionen/Irland.[61] I sin dom i det målet[62] fastslog domstolen att ”det i princip [finns] inget som hindrar att kommissionen samtidigt vidtar åtgärder för att få fastställt att bestämmelser i direktivet inte följts på grund av inställningen hos myndigheterna i en medlemsstat med avseende på konkreta situationer som angetts särskilt, och för att få fastställt att bestämmelser i direktivet inte följts på grund av att myndigheterna har antagit en allmän praxis som strider mot dessa bestämmelser, varvid de ovannämnda situationerna i förekommande fall skulle utgöra en illustration av detta förhållande”.

105. Denna riktning i rättspraxis, som rör ett generellt och varaktigt fördragsbrott,[63] innebär i grund och botten att kommissionen kan väcka fördragsbrottstalan mot en medlemsstat på grund av att den påstås ha åsidosatt unionsrätten på ett generellt och varaktigt sätt på grundval av specifika fall, jämfört med typiska fördragsbrottsförfaranden som är inriktade på isolerade fall.[64] Mervärdet av denna typ av anmärkning tycks därför vara att om domstolen slår fast att en medlemsstat har gjort sig skyldig till ett sådant generellt och varaktigt åsidosättande av unionsrätten, kräver detta sannolikt en allmän ändring av praxis generellt, i stället för att enbart avhjälpa de specifika åsidosättanden som har identifierats.[65]

106. Såsom generaladvokaten Geelhoed förklarade i målet kommissionen/Irland[66] är det, vid fastställandet av att ett fördragsbrott av en medlemsstat är generellt och varaktigt, möjligt att beakta faktorerna omfattning, tid och allvarlighetsgrad. Omfattning betyder enligt min mening att de exempel på grundval av vilka fördragsbrottet har styrkts är representativa för en medlemsstats uppträdande på alla områden som täcks av ett direktiv. Tidsfaktorn innebär att fördragsbrottet består under lång tid, medan allvarlighetsgraden kan vara kopplad till de första två faktorerna eller till betydelsen av de konsekvenser som följer av att en specifik unionsrättsakt inte har införlivats.

107. När det gäller att fastställa de faktorer som gör det möjligt att dra slutsatsen att fördragsbrottet är generellt och varaktigt, ändras inte bevisbördan på något sätt enligt min mening. Kommissionen måste tillhandahålla tillräckliga uppgifter för att styrka att en medlemsstat har gjort sig skyldig till ett generellt och varaktigt fördragsbrott på grundval av ett antal exempel som ska anses vara representativa för den aktuella medlemsstatens praxis och att det på grundval av ett sådant mönster är sannolikt att samma typ av fördragsbrott föreligger med

[61] Se dom av den 26 april 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).

[62] Dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 27). Se, mer nyligen, exempelvis dom av den 5 september 2019, kommissionen/Italien (Bakterien *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, punkt 73); se även förslag till avgörande av generaladvokaten Geelhoed i målet kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2004:546, särskilt punkterna 15–22 och 43–60).

[63] Se, exempelvis, dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkterna 127 och 174), och dom av den 2 december 2014, kommissionen/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407, punkt 33) (”allmängiltigt och varaktigt”). Liknande deskriptorer kan också användas. Se, exempelvis, dom av den 10 september 2009, kommissionen/Grekland (C-416/07, EU:C:2009:528, punkt 25) (”strukturerat och utbrett”), och dom av den 10 november 2020, kommissionen/Italien (Gränsvärden – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, punkterna 75 och 77) (”systematiskt och över tid bestående”).

[64] Se vidare, exempelvis, 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*, volym 43, 2006, s. 31, på s. 33–50; Lenaerts, K. och Gutiérrez-Fons, J.A., ”The General System of EU Environmental Law Enforcement”, *Yearbook of European La*w, volym 30, 2011, s. 1, på s. 9–11; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, s. 95–98. Såsom anges i doktrin är denna riktning i rättspraxis inte densamma som den som avser administrativ praxis i samband med fördragsbrottsförfaranden. Se, exempelvis, Lenaerts, K., Maselis, I. och Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 167.

[65] Se, i det avseendet, förslag till avgörande av generaladvokaten Geelhoed i målet kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2004:546, punkt 48); se även, exempelvis, Wennerås, som det hänvisas till i fotnot 64 ovan, s. 42–46; Prete, som det hänvisas till i fotnot 64 ovan, s. 97. Detta gör det möjligt att ålägga den berörda medlemsstaten ekonomiska påföljder enligt artikel 260.2 FEUF om det generella och varaktiga fördragsbrottet inte avhjälps. Se, exempelvis, dom av den 2 december 2014, kommissionen/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407).

[66] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Geelhoed i målet kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2004:546, punkt 43).

avseende på andra individuella situationer som inte specifikt behandlas. Det åligger medlemsstaten att på ett sakligt och detaljerat sätt bestrida de framlagda uppgifterna beträffande dessa exempel och slutsatserna av dessa. [67]

108. I förevarande fall har Irland inte framfört något argument för att bestrida kommissionens påstående om att de tre exemplen är representativa för det påstådda generella och varaktiga fördragsbrottet.

109. Jag anser därför att Irland inte har motbevisat kommissionens påstående om att Irland har gjort sig skyldigt till ett generellt och varaktigt åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet genom att systematiskt vidta bevarandeåtgärder som inte är tillräckligt detaljerade och som inte åtgärdar alla hot och påverkansfaktorer för livsmiljöerna och arterna i varje område.

110. Med hänsyn till att effektiva åtgärder i de flesta av de aktuella särskilda bevarandeområdena skulle ha vidtagits och genomförts så långt tillbaka som år 2010, anser jag dessutom att den tidsfaktor som krävs för att konstatera att det har skett ett generellt och varaktigt fördragsbrott föreligger. Om detta förenas med allvarlighetsgraden hos de konsekvenser som fördragsbrottet kan medföra, särskilt eftersom vissa processer kan komma att bli irreversibla om inte nödvändiga åtgärder vidtas, anser jag att villkoren för att kunna slå fast att det föreligger ett generellt och varaktigt åsidosättande av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet är uppfyllda i förevarande fall.

111. Följaktligen anser jag att kommissionen i tillräcklig utsträckning har visat att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet på ett generellt och varaktigt sätt.

112. På grundval av ovan anförda skäl är kommissionens tredje anmärkning välgrundad.

V. Förslag till avgörande

113. Mot bakgrund av det ovan anförda och utan att det påverkar prövningen av de andra anmärkningar som har anförts i förevarande mål, föreslår jag att domstolen ska fastställa att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för bevarande som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som anges i bilaga 1 i direktivet och hos de arter som anges i bilaga 2 i detsamma, vilka förekommer i dessa områden.

[67] Se, exempelvis, dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkterna 46 och 47), och dom av den 26 april 2007, kommissionen/Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, punkt 32).