Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA TAMARA ĆAPETA
prezentate la 9 februarie 2023[1]

Cauza C-444/21

Comisia Europeană
împotriva

Irlandei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Directiva 92/43/CEE – Conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică – Articolul 6 alineatul (1) – Arii speciale de conservare – Obligația de a stabili măsurile de conservare necesare – Încălcare generală și persistentă”

I. Introducere

1. „Lumea vie este un miracol unic și spectaculos. […] Suntem în totalitate dependenți de această mașină de susținere a vieții fin reglată, care se bazează pe biodiversitatea sa pentru a funcționa corect”[2].

2. Biodiversitatea nu are doar o valoare intrinsecă, ci este, de asemenea, extrem de importantă pentru supraviețuirea omenirii. Potrivit Forumului Economic Mondial[3], printre posibilele consecințe ale pierderii biodiversității[4] se numără cel puțin insecuritatea alimentară, exacerbarea schimbărilor climatice și riscurile pentru sănătate, comerț și cultură.

1 Limba originală: engleza.

2 Hughes, J., Scholey, K., și Fothergill, A. (regizori), *David Attenborough: A Life on Our Planet*, un documentar original Netflix, 2020.

3 Forumul Economic Mondial, *The Global Risks Report 2020*, disponibil la adresa https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, p. 47-49.

4 Potrivit unor estimări, pierderea speciilor este de 1 000 de ori până la de 10 000 de ori mai mare decât rata de extincție naturală, respectiv rata de extincție preconizată să aibă loc fără intervenție umană. Aceasta înseamnă că, în fiecare an, pământul pierde între 0,01 % și 0,1 % din toate speciile. Dacă limita inferioară a estimărilor privind numărul de specii este exactă (aproximativ 2 milioane), atunci numărul de extincții se situează în fiecare an între 200 și 2 000. La limita superioară a estimărilor, între 10 000 și 100 000 de specii dispar în fiecare an. A se vedea site-ul internet al World Wide Fund for Nature, disponibil la adresa https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

3. Uniunea Europeană recunoaște problemele pe care le-ar putea genera pierderea biodiversității [5]. O parte din lupta sa pentru conservarea biodiversității este reflectată de Directiva habitate [6].

4. Prezenta procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor privește această directivă. În temeiul articolului 258 TFUE, Comisia Europeană a introdus o acțiune împotriva Irlandei pentru neîndeplinirea obligațiilor care îi revin potrivit articolului 4 alineatul (4) și articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

5. Aceasta este cea de a treia acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor cu care este sesizată Curtea, ulterior pronunțării Hotărârii din 5 septembrie 2019, Comisia/Portugalia (Desemnarea și protecția ariilor speciale de conservare) [7], și a Hotărârii din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia [8], privind punerea în aplicare a articolului 4 alineatul (4) și a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate. Alte două acțiuni similare sunt de asemenea pendinte în fața Curții [9] și alte proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sunt în curs [10].

6. În consecință, prezenta cauză nu constituie doar încă o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Comisie împotriva unui stat membru în temeiul articolului 258 TFUE. Aceasta pare mai curând facă parte dintr-o politică a Comisiei de a aborda rezultatele insuficiente în ceea ce privește îmbunătățirea stării habitatelor și a speciilor care trăiesc în acestea și care sunt incluse în Directiva habitate [11].

7. În același timp, prezenta cauză evidențiază mai multe dificultăți cu care se confruntă Curtea în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor întemeiate pe nerespectarea de către statele membre a unor obiective de mediu. Care sunt, mai exact, obligațiile pe care trebuie să le îndeplinească un stat membru pentru a se considera că acesta a pus în aplicare în mod corespunzător Directiva habitate? Cum poate dovedi Comisia o astfel de neîndeplinire a obligațiilor și ce poate invoca un stat membru în apărarea sa? În plus și destul de important, cum trebuie să aprecieze Curtea argumentele respective?

8. După cum vom arăta, este esențial, într-o măsură mai mare decât în multe alte domenii ale dreptului Uniunii, ca pentru a răspunde la aceste întrebări să fie adoptată o abordare de fond, evitând formalismul juridic și concentrând atenția asupra obiectivului principal al Directivei habitate. Acest obiectiv constă în protejarea biodiversității. În cadrul directivei menționate,

5 A se vedea în acest sens Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, „Strategia UE privind biodiversitatea pentru 2030: Readucerea naturii în viețile noastre”, COM(2020) 380 final, Bruxelles, 20 mai 2020. Unul dintre rezultatele acestei strategii îl reprezintă recenta Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind refacerea naturii, COM(2022) 304 final, Bruxelles, 22 iunie 2022.

6 Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/62/CE a Consiliului din 27 octombrie 1997 (JO 1997, L 305, p. 42), denumită în continuare „Directiva habitate”.

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

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

9 A se vedea în acest sens cauza Comisia/Bulgaria (C-85/22), pendinte, și cauza Comisia/Germania (C-116/22), pendinte.

10 Comisia a explicat în cererea sa introductivă formulată în prezenta cauză că există alte câteva proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de același tip care vizează Spania, Italia, Cipru, Letonia și Polonia.

11 A se vedea în acest sens Agenția Europeană de Mediu, *State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013-2018*, Raportul AEM nr. 10/2020, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2020 (denumit în continuare „Raportul AEM”), p. 127, în care s-a concluzionat că „progresele generale înregistrate în ceea ce privește speciile și habitatele în vederea atingerii țintei 1 sunt relativ mici în comparație cu valorile de referință din 2010, adică ținta nu a fost atinsă pentru niciunul dintre grupuri”.

obiectivul în cauză trebuie realizat prin măsuri luate de statele membre în vederea menținerii sau readucerii la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale selectate și a speciilor de floră și faună sălbatică prezente în aceste habitate [12].

9. Prin urmare, Directiva habitate urmărește obținerea rezultatului care trebuie să fie perceput în natură. Acest rezultat nu este reprezentat de o rețea de dispoziții legale (deși astfel de dispoziții s-ar putea dovedi necesare), ci de conservarea biodiversității reglementată de această directivă. Obiectivul Directivei habitate nu poate fi realizat doar prin adoptarea unui număr de norme juridice și nici chiar prin aplicarea unor astfel de norme. Multe dintre măsurile necesare nu sunt juridice în sensul de a crea drepturi și obligații pentru subiecte specifice. Adesea, astfel de măsuri nu pot fi evaluate prin metodele de apreciere obișnuite utilizate de Curte în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, și anume verificarea existenței unei măsuri juridice, a asigurării punerii în aplicare a acesteia în practică și a subiectelor pentru care aceasta creează drepturi și obligații. În prezenta cauză, întrebările sunt de un alt ordin, iar Curtea nu este în măsură să răspundă la acestea pe baza propriilor cunoștințe. De exemplu, aspectul dacă interzicerea utilizării în scop recreativ a anumitor părți ale unei păduri este suficientă pentru a salva o specie de animale sau de plante pe cale de dispariție este dificil de apreciat de către Curte. Cu toate acestea, este necesar ca Curtea să se poată pronunța cu privire la aspectul dacă un stat membru s-a conformat sau nu s-a conformat cerințelor prevăzute de Directiva habitate.

10. După ce vom descrie pe scurt modul de desfășurare a prezentei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Irlandei (II), vom proceda în modul descris în continuare. Vom explica mai întâi sistemul instituit prin Directiva habitate și vom demonstra că obligațiile care revin statelor membre în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din aceasta creează un tot indivizibil (III). În continuare, vom analiza, astfel cum a solicitat Curtea, motivul invocat de Comisie în prezenta cauză referitor la încălcarea articolului 6 alineatul (1) din directiva menționată (IV). Vom concluziona că Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, ceea ce, în esență, implică în același timp o încălcare a articolului 4 alineatul (4) din această directivă.

II. Modul de desfășurare a prezentei cauze: procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

11. Prezenta cauză se referă la punerea în aplicare de către Irlanda a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate în regiunea biogeografică atlantică [13].

[12] A se vedea articolul 2 alineatele (1) și (2) din Directiva habitate. Pentru o descriere mai detaliată a sistemului instituit prin această directivă, a se vedea punctele 29-53 din prezentele concluzii.

[13] Aceasta este una dintre regiunile care intră sub incidența Directivei habitate și care include întregul teritoriu al Irlandei. A se vedea punctele 25-28 din prezentele concluzii.

12. În ceea ce privește această regiune, Comisia a adoptat, prin Decizia 2004/813/CE [14], o listă cu 413 situri de importanță comunitară (denumite în continuare „SIC-uri”) aflate pe teritoriul Irlandei. Ulterior, Comisia a actualizat această listă în special prin două decizii [15], 11 situri fiind adăugate și două situri fiind fuzionate în unul singur în ceea ce privește Irlanda. Prin urmare, prezenta cauză privește un total de 423 de situri enumerate în aceste trei decizii ale Comisiei.

13. În urma unor anchete efectuate în cadrul unei proceduri *EU Pilot*, la 27 februarie 2015, Comisia a adresat Irlandei o scrisoare de punere în întârziere, în conformitate cu articolul 258 TFUE, în care și-a expus poziția potrivit căreia, prin faptul că nu a desemnat mai multe situri de pe teritoriul său ca arii speciale de conservare (denumite în continuare „ASC-uri”), pentru a stabili obiective de conservare detaliate specifice siturilor și pentru a adopta măsurile de conservare necesare pentru toate cele 423 de situri în cauză, acest stat membru și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

14. La 30 aprilie 2015, Irlanda a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere, indicând progresele înregistrate în ceea ce privește desemnarea ASC-urilor și stabilirea unor obiective de conservare specifice siturilor. În același timp, aceasta a subliniat că dreptul irlandez protejează siturile înainte de desemnarea lor oficială ca ASC-uri. De asemenea, aceasta a furnizat informații cu privire la măsurile de conservare care erau în curs de aplicare în numeroase situri. În plus, la 9 decembrie 2015, la 15 ianuarie 2016 și la 4 martie 2016, Irlanda a transmis Comisiei trei informări actualizate privind desemnarea ASC-urilor și stabilirea unor obiective de conservare specifice siturilor.

15. La 29 aprilie 2016, Comisia a transmis Irlandei un aviz motivat, considerând că pretinsele încălcări ale articolului 4 alineatul (4) și ale articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate persistau în cazul majorității siturilor [16]. Comisia a solicitat acestui stat membru să pună capăt acestor încălcări în termen de două luni de la primirea respectivului aviz motivat.

16. La 27 iunie 2016, Irlanda a transmis răspunsul său la avizul motivat. În special, aceasta a prezentat „programul de lucru privind desemnarea și gestionarea ASC-urilor” recent aprobat pentru finalizarea desemnării ASC-urilor și a obiectivelor de conservare specifice siturilor și pentru elaborarea măsurilor de conservare la nivel de sit.

17. La 9 noiembrie 2018, Comisia a transmis Irlandei un aviz motivat suplimentar, în care a prezentat o analiză mai detaliată a măsurilor de conservare prezentate de acest stat membru [17]. Potrivit avizului respectiv, Irlanda a fost invitată ca, până cel târziu la 9 ianuarie 2019, să pună capăt încălcărilor invocate.

[14] Decizia Comisiei din 7 decembrie 2004 de adoptare, în temeiul [Directivei habitate] a Consiliului, a listei siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică atlantică (JO 2004, L 387, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 13, p. 5). Astfel, termenul de șase ani pentru desemnarea acestor situri ca arii speciale de conservare în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate a expirat la 7 decembrie 2010.

[15] Decizia 2008/23/CE a Comisiei din 12 noiembrie 2007 de adoptare, în temeiul [Directivei habitate] a Consiliului, a primei liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică atlantică (JO 2008, L 12, p. 1), și Decizia 2009/96/CE a Comisiei din 12 decembrie 2008 de adoptare, în temeiul [Directivei habitate] a Consiliului, a unei a doua liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică atlantică (JO 2009, L 43, p. 466). Astfel, raportat la această din urmă decizie, termenul de șase ani prevăzut la articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate pentru siturile suplimentare a expirat la 12 decembrie 2014.

[16] În acest aviz motivat, Comisia a susținut că Irlanda nu desemnase 401 situri ca ASC-uri, nu definise obiective de conservare detaliate specifice pentru 335 de situri și nu stabilise măsurile de conservare necesare pentru niciunul dintre cele 423 de situri.

[17] În acest aviz motivat suplimentar, Comisia a considerat că în continuare Irlanda nu își îndeplinise obligațiile în ceea ce privește un număr mare de situri. Aceasta a specificat că Irlanda nu desemnase 255 de situri ca ASC-uri, nu definise obiective de conservare detaliate specifice pentru 198 de situri și nu stabilise măsurile de conservare necesare pentru niciunul dintre cele 423 de situri.

18. La 11 ianuarie 2019, Irlanda a transmis răspunsul său la avizul motivat suplimentar. În special, acest stat membru și-a prezentat progresele și un calendar pentru finalizarea desemnării ASC-urilor și pentru stabilirea obiectivelor de conservare specifice siturilor până la sfârșitul anului 2020, precum și pentru identificarea și punerea în aplicare a măsurilor de conservare necesare pentru toate siturile până în 2021. Ulterior, la 26 aprilie 2019, la 2 mai 2019, la 11 octombrie 2019, la 12 decembrie 2019, la 14 ianuarie 2020 și la 14 aprilie 2020, Irlanda a transmis Comisiei șase informări actualizate privind desemnarea siturilor ca ASC-uri, publicarea obiectivelor de conservare specifice siturilor și evoluțiile privind măsurile de conservare specifice siturilor.

19. Având în vedere că, până la 9 ianuarie 2019, Irlanda nu își îndeplinise încă obligațiile care îi reveneau în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, prin cererea introductivă depusă la 16 iulie 2021, Comisia a introdus prezenta acțiune în fața Curții în temeiul articolului 258 TFUE.

20. Prin intermediul primelor două motive, Comisia solicită Curții să constate că Irlanda a încălcat articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate, în primul rând, prin faptul că nu a desemnat mai multe situri de pe teritoriul său ca ASC-uri (217 din cele 423 de SIC-uri) și, în al doilea rând, prin faptul că nu a stabilit obiective de conservare detaliate specifice pentru anumite situri (140 din cele 423 de SIC-uri).

21. Prin intermediul celui de al treilea motiv, Comisia solicită Curții să constate că Irlanda a încălcat articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate prin faptul că nu a stabilit măsurile de conservare necesare pentru niciunul dintre cele 423 de situri enumerate ca SIC-uri în deciziile relevante ale Comisiei.

22. În memoriul în apărare depus la 15 octombrie 2021, Irlanda, susținută de Republica Federală Germania [18], a solicitat Curții respingerea în totalitate a prezentei acțiuni ca nefondată.

23. Comisia și Irlanda au depus, de asemenea, un memoriu în replică și un memoriu în duplică la 29 noiembrie 2021 și, respectiv, la 20 ianuarie 2022.

24. La 9 noiembrie 2022 a avut loc o ședință în cursul căreia Comisia și Irlanda au prezentat observații orale.

[18] Prin Ordonanța din 6 decembrie 2021, președintele Curții a admis cererea de intervenție a Republicii Federale Germania în susținerea concluziilor Irlandei.

III. Directiva habitate și obligațiile care le revin statelor membre în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din aceasta

A. Natura 2000 și regiunea biogeografică atlantică

25. ASC-urile instituite în temeiul Directivei habitate [19], împreună cu ariile de protecție specială (denumite în continuare „APS-uri") instituite în temeiul Directivei păsări [20], fac parte din rețeaua Natura 2000, o rețea ecologică europeană coerentă care vizează asigurarea supraviețuirii pe termen lung a celor mai valoroase și mai amenințate habitate și specii din Uniunea Europeană.

26. Natura 2000 reprezintă cea mai mare rețea coordonată de arii de conservare a naturii din lume [21]. Potrivit unor rapoarte recente, aceasta acoperă aproape o cincime din suprafața terestră a Uniunii Europene și aproximativ 10 % din suprafața sa maritimă, cuprinzând în total aproape 28 000 de situri în cele 27 de state membre [22].

27. Natura 2000 este împărțită în cinci regiuni biogeografice marine și nouă regiuni biogeografice terestre, inclusiv regiunea atlantică în discuție în prezenta cauză. Această regiune include, în totalitate sau parțial, opt (anterior nouă) state membre (și anume întregul teritoriu al Irlandei, al Țărilor de Jos și al Regatului Unit, precum și părți din Belgia, Danemarca, Germania, Spania, Franța și Portugalia). Aceasta cuprinde peste jumătate din zonele de coastă ale Uniunii Europene și două dintre cele mai productive zone maritime din lume, Marea Nordului și Oceanul Atlantic (de Nord-Est). Este, de asemenea, una dintre cele mai populate zone din Uniunea Europeană, cu peste 100 de milioane de locuitori (aproape un sfert din populația Uniunii Europene) [23].

28. În regiunea biogeografică atlantică de pe teritoriul Irlandei, relevantă în speță, există mai multe tipuri de habitate și de specii prioritare [24] amenințate cu dispariția. De exemplu, turbăriile de acoperire [25] sunt un anumit tip de habitat umed, alcătuit dintr-un sol moale și spongios, constând în principal din materie vegetală parțial descompusă, numită turbă, care s-a acumulat lent de-a lungul a mii de ani în zone în care clima este răcoroasă și umedă. Acestea sunt extrem de importante printre altele pentru schimbările climatice, deoarece stochează milioane de tone de carbon [turba care formează plante, precum mușchiul de turbă (sphagnum) și ciperaceele, elimină carbonul din atmosferă] [26]. Lagunele de coastă [27] sunt părți ale zonei de coastă în care oceanul întâlnește solul și sunt ecosisteme importante pentru productivitatea generală a apelor de

[19] A se vedea al șaselea și al șaptelea considerent și articolul 3 alineatul (1) din Directiva habitate.

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

[21] A se vedea de exemplu Declarația de la Strasbourg a Consiliului Uniunii Europene din 25 februarie 2022, punctul 5, precum și Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)" [Verificarea adecvării legislației Uniunii privind natura (Directiva păsări și Directiva habitate)], SWD(2016) 472 final, Bruxelles, 16 decembrie 2016, p. 24.

[22] A se vedea de exemplu Raportul AEM, citat la nota de subsol 11 din prezentele concluzii, p. 6.

[23] A se vedea de exemplu Comisia, *Natura 2000 in the Atlantic Region*, Oficiul pentru Publicații al Comunităților Europene, 2009, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[24] A se vedea al cincilea și al unsprezecelea considerent și articolul 1 literele (d) și (h) din Directiva habitate.

[25] A se vedea a treia intrare din subrubrica „Turbării acide cu spagnum" din rubrica „Mlaștini oligotrofe, turbării și mlaștini alcaline" din anexa I la Directiva habitate.

[26] A se vedea de exemplu *Blanket Bog Restoration in Ireland*, disponibil la adresa https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

[27] A se vedea a cincea intrare din subrubrica „Zone maritime și zone afectate de maree" din rubrica „Habitate de coastă și cu vegetație halofită" din anexa I la Directiva habitate.

coastă, deoarece susțin o varietate de habitate [28]. De asemenea, scoica perliferă de apă dulce (*Margaritifera margaritifera*) [29], care se află într-o stare de declin rapid (se pare că este una dintre cele mai amenințate 365 de specii din lume), este o specie uimitoare, care poate trăi peste 200 de ani și joacă un rol vital pentru ecosisteme prin faptul că filtrează apa, îmbunătățind astfel calitatea acesteia [30].

B. Sistemul Directivei habitate

29. Articolul 3 alineatul (2) din Directiva habitate impune statelor membre să contribuie la punerea în aplicare a sistemului Natura 2000 proporțional cu gradul de reprezentare pe teritoriul lor a tipurilor de habitate naturale relevante sau a habitatelor speciilor relevante. Astfel, acestea trebuie să desemneze în acest scop, în conformitate cu articolul 4 din directiva menționată, situri ca ASC-uri și să adopte, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din aceasta, măsuri de conservare a acestor tipuri de habitate și specii.

30. În opinia noastră, cea mai importantă dispoziție și rațiunea de a fi a Directivei habitate este articolul 6 alineatul (1) din aceasta, care impune în esență statelor membre să adopte măsuri de conservare activă a habitatelor și a speciilor care trăiesc în acestea.

31. Pentru a fi conforme cu cerințele Directivei habitate, aceste măsuri de conservare trebuie să fie încadrate în structura concepută de această directivă. Numai în cazul în care măsurile corespund acestei structuri se poate concluziona că un stat membru și-a îndeplinit obligațiile fundamentale care îi revin în temeiul acestei directive.

32. Prin urmare, trebuie prezentate pe scurt aspectele relevante ale sistemului instituit prin Directiva habitate.

33. Potrivit articolului 4 din Directiva habitate, procedura de desemnare a siturilor ca ASC-uri se desfășoară în trei etape [31] (sau patru [32], în funcție de modul în care acestea sunt defalcate).

34. În primul rând, potrivit articolului 4 alineatul (1) din Directiva habitate, fiecare stat membru propune o listă de situri, indicând tipurile de habitate naturale și speciile indigene adăpostite de respectivul sit, care este transmisă ulterior Comisiei.

35. În al doilea rând, potrivit articolului 4 alineatul (2) din Directiva habitate, Comisia stabilește, de comun acord cu fiecare stat membru, un proiect de listă a SIC-urilor, pornind de la listele întocmite de statele membre. Pe baza acestui proiect de listă, Comisia adoptă, printr-o decizie

[28] A se vedea de exemplu „Coastal Lagoon”, în *ScienceDirect* disponibil la adresa https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

[29] A se vedea a doua intrare din subrubrica „Bivalvia” din rubricile „Mollusca” și „Nevertebrate” de la litera (a) Animale din anexa II la Directiva habitate.

[30] A se vedea de exemplu Dilly, L., „Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel”, *Alerce Environmental Blog*, 16 noiembrie 2020, disponibil la adresa https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel; Ireland National Parks and Wildlife Service, *The Freshwater Pearl Mussel*, disponibil la adresa https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

[31] A se vedea de exemplu Hotărârea din 6 aprilie 2000, Comisia/Franța (C-256/98, EU:C:2000:192, punctul 7), Hotărârea din 12 iunie 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, punctul 37), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047, punctul 43).

[32] A se vedea de exemplu Hotărârea din 11 septembrie 2001, Comisia/Irlanda (C-67/99, EU:C:2001:432, punctul 5), Hotărârea din 18 octombrie 2018, Comisia/Regatul Unit (C-669/16, EU:C:2018:844, punctele 5 și 60), și Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Portugalia (Desemnarea și protecția ariilor speciale de conservare) (C-290/18, nepublicată, EU:C:2019:669, punctul 34).

obligatorie, lista SIC-urilor. Deciziile care enumeră cele 423 de SIC-uri de pe teritoriul irlandez au fost adoptate în 2004, în 2007 și, respectiv, în 2008, astfel cum s-a arătat mai sus (a se vedea punctul 12 din prezentele concluzii).

36. În sfârșit, potrivit articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate[33], după ce un sit a fost adoptat ca SIC, statul membru respectiv desemnează situl în cauză ca ASC. Potrivit articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate:

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

37. Cu alte cuvinte, conform articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate, fiecare SIC trebuie desemnat de statul membru în cauză ca ASC[34]. În plus, o astfel de desemnare trebuie să aibă loc în termen de șase ani de la adoptarea listei obligatorii a SIC-urilor. În ceea ce privește SIC-urile în discuție în prezenta cauză, acest termen a expirat în 2010 și, respectiv, în 2014 (a se vedea notele de subsol 14 și 15 din prezentele concluzii).

38. Deși statele membre trebuie să transforme SIC-urile în ASC-uri, includerea unui sit pe lista SIC-urilor de către Comisie are deja consecințe juridice directe. Potrivit articolului 4 alineatul (5) din Directiva habitate, de îndată ce un sit este inclus pe lista SIC-urilor adoptată de Comisie, acesta este supus obligațiilor prevăzute la articolul 6 alineatele (2)-(4) din directiva menționată. Aceste din urmă dispoziții urmăresc să prevină orice deteriorare viitoare a sitului sau, în cazuri excepționale în care prejudiciile trebuie tolerate, să reducă la minimum aceste prejudicii[35].

39. Cu toate acestea, punerea în aplicare a dispoziției fundamentale de la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate este antrenată numai de desemnarea unui SIC ca ASC[36].

40. Potrivit articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate:

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

[33] A se vedea de asemenea în această privință articolul 1 litera (l) din Directiva habitate, care cuprinde definiția unei ASC, precum și al șaselea considerent al acestei directive.

[34] A se vedea de exemplu Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Pădurea Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 207).

[35] A se vedea Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2012:743, punctele 43-45), precum și Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Grace și Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, punctul 50). A se vedea de exemplu Comisia, „Gestionarea siturilor Natura 2000: Dispozițiile articolului 6 din Directiva 92/43/CEE (Directiva habitate)”, 2019, disponibilă pe site-ul internet al Comisiei, citată la nota de subsol 23 din prezentele concluzii, p. 7 și 8.

[36] Potrivit Notei Comisiei privind stabilirea măsurilor de conservare pentru siturile Natura 2000 din 18 septembrie 2013, disponibilă pe site-ul internet al Comisiei, citată la nota de subsol 23 din prezentele concluzii, p. 3, desemnarea unui sit ca ASC în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate antrenează punerea în aplicare a articolului 6 alineatul (1) din această directivă.

41. Astfel cum prevede în mod clar textul acestei dispoziții, măsurile de conservare trebuie să corespundă necesităților ecologice ale tipurilor de habitate și ale speciilor prezente în ASC respectivă. Aceasta înseamnă că desemnarea unei ASC presupune nu numai stabilirea, printr-un act obligatoriu, a limitelor geografice ale acesteia [37], ci și stabilirea motivelor existenței sale sau, cu alte cuvinte, a obiectivelor care trebuie atinse prin această desemnare. Potrivit jurisprudenței Curții, stabilirea obiectivelor de conservare constituie o etapă obligatorie și necesară în desemnarea ASC și punerea în aplicare a măsurilor de conservare [38].

42. Punerea în aplicare a măsurilor de conservare necesare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate este obligatorie. Cu alte cuvinte, deși statele membre păstrează o anumită marjă de apreciere în ceea ce privește alegerea celor mai adecvate mijloace care trebuie aplicate [39], ele nu pot alege să nu adopte măsuri adecvate și efective, adică măsuri de natură să atingă obiectivele ASC.

43. În plus, chiar dacă articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate nu impune niciun termen, dat fiind că măsurile de conservare trebuie integrate în ASC, care, la rândul său, trebuie să fie desemnată în termen de șase ani de la adoptarea listei SIC-urilor de către Comisie, măsurile de conservare trebuie să fie de asemenea adoptate în acest termen.

44. În opinia noastră, din cele de mai sus rezultă două consecințe. În primul rând, statele membre nu își pot îndeplini obligațiile care le revin în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate dacă nu au desemnat situl ca ASC [40] și, în al doilea rând, este necesar ca, la desemnarea ASC, statele membre să exprime clar obiectivele de conservare care trebuie atinse în cadrul fiecărei ASC. În caz contrar, nu se poate stabili dacă măsurile de conservare corespund necesităților ecologice ale respectivului tip de habitat și ale respectivelor specii.

45. Prin urmare, constatarea nerespectării articolului 4 alineatul (4) este în mod necesar legată de constatarea nerespectării articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate. În consecință, nu este surprinzător faptul că, în mod normal, Comisia inițiază o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru nerespectarea simultană a acestor două dispoziții.

46. Cu alte cuvinte, ca urmare a structurii concepute de Directiva habitate, în orice situație în care un stat membru nu a desemnat o ASC în termenul de șase ani de la adoptarea listei SIC-urilor, acesta încalcă simultan articolul 4 alineatul (4) și articolul 6 alineatul (1) din această directivă. Acest lucru se datorează faptului că măsurile de conservare sunt stabilite în mod corespunzător numai dacă fac parte din sistemul instituit prin Directiva habitate.

47. Una dintre consecințele care rezultă din desemnarea unei ASC este că sunt stabilite și puse în aplicare măsuri de conservare, astfel cum se prevede la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate [41].

[37] A se vedea prin analogie Hotărârea din 27 februarie 2003, Comisia/Belgia (C-415/01, EU:C:2003:118, punctul 22), și Hotărârea din 14 octombrie 2010, Comisia/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602, punctul 64), în care Curtea a statuat că delimitarea unei APS în temeiul Directivei păsări trebuie să fie învestită cu forță obligatorie incontestabilă.

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

[39] A se vedea Hotărârea din 10 mai 2007, Comisia/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, în special punctele 75, 76, 87 și 89).

[40] A se vedea în această privință Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Portugalia (Desemnarea și protecția ariilor speciale de conservare) (C-290/18, nepublicată, EU:C:2019:669, punctul 52), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047, punctul 76). În aceste hotărâri, Curtea a considerat că măsurile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate trebuie puse în aplicare în cadrul unei ASC desemnate.

[41] A se vedea de exemplu Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Pădurea Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 213), și Hotărârea din 22 iunie 2022, Comisia/Slovacia (Protecția cocoșului de munte) (C-661/20, EU:C:2022:496, punctul 128).

48. În opinia Comisiei, este posibil să se invoce o încălcare a articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate separat de articolul 6 alineatul (1) din aceasta în cazul în care statul membru nu a luat în mod oficial măsuri pentru a desemna o ASC. Cu toate acestea, în opinia noastră, nu este posibil să se concluzioneze că un stat membru a desemnat în mod corespunzător o ASC pe fond dacă nu a stabilit obiectivele de conservare și măsurile de conservare prin care pot fi atinse aceste obiective. Prin urmare, este de asemenea adevărat că, prin neadoptarea măsurilor de conservare necesare, statul membru încalcă, pe fond, nu numai articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate, ci și articolul 4 alineatul (4) din această directivă.

49. O problemă distinctă, dar la fel de importantă se referă la ceea ce constituie o măsură de conservare necesară în sensul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate. Dacă adoptăm abordarea de fond sugerată la începutul prezentelor concluzii (a se vedea punctul 8 din prezentele concluzii), aceasta nu poate fi decât o măsură care, pe baza cunoștințelor științifice actuale, poate conduce la rezultatul prevăzut de obiectivul de conservare stabilit pentru o anumită ASC. Atunci când o ASC are obiective de conservare multiple deoarece se referă la habitate specifice, precum și la mai multe specii de animale și plante pe care le găzduiește, măsurile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate trebuie să vizeze toate aceste obiective. Această abordare a fost confirmată de jurisprudența în care Curtea a statuat că măsurile de conservare trebuie puse în aplicare în mod efectiv, prin măsuri complete, clare și precise [42].

50. În cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Curții i se solicită să stabilească dacă măsurile de conservare în cauză îndeplinesc aceste cerințe pe baza elementelor care îi sunt prezentate de Comisie și care pot fi admise sau contestate de statul membru în cauză. În această privință, nu este necesar, în opinia noastră, ca Comisia să demonstreze sau Curtea să aprecieze caracterul insuficient al măsurilor de conservare pentru fiecare dintre ASC-urile de pe teritoriul statului membru. Este suficient să se demonstreze că există un tipar în ceea ce privește caracterul insuficient al unor astfel de măsuri. În această privință, un motiv întemeiat pe o încălcare generală și persistentă devine important (a se vedea punctele 90-112 din prezentele concluzii).

51. Acest lucru ridică, la rândul său, problema elementelor de probă care trebuie prezentate și a rolurilor care trebuie îndeplinite de Comisie, de statul membru în cauză și de Curte în ceea ce privește verificarea respectării articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate. Curtea a recunoscut deja în această privință că Comisia nu dispune de puteri proprii de investigare, ci este tributară informațiilor furnizate de statele membre [43]. Aceste informații ar putea fi furnizate prin monitorizare și raportare în temeiul articolelor 11 și 17 din directiva menționată sau pe baza solicitărilor Comisiei. În orice caz, pe baza informațiilor pe care le primește, Comisia ar trebui să poată verifica cu ușurință dacă există măsuri de conservare și dacă acestea sunt legate de toate obiectivele de conservare relevante pentru fiecare habitat și pentru fiecare specie [44]. Întrucât aceste informații se află în posesia statului membru în cauză, acesta este, de asemenea, în măsură să demonstreze existența și amploarea măsurilor de conservare, precum și modul în care acestea se raportează la obiectivele de conservare pentru fiecare sit. Prin urmare, pare posibil să se impună

[42] A se vedea Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Portugalia (Desemnarea și protejarea ariilor speciale de conservare) (C-290/18, nepublicată, EU:C:2019:669, punctul 53), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047, punctul 77).

[43] A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda, (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 43), Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250, punctul 28), și Hotărârea din 2 mai 2019, Comisia/Croația (Groapa de gunoi Biljane Donje), (C-250/18, nepublicată, EU:C:2019:343, punctul 35).

[44] A se vedea, în această privință, Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Comisia/Belgia (C-324/01, EU:C:2002:489, punctul 14), în care acesta a arătat că Comisia îndeplinește un rol vital în contextul Directivei habitate, întrucât este singura instituție care poate coordona rețeaua Natura 2000 și care poate asigura coerența acesteia, de exemplu în ceea ce privește evaluarea stadiului de conservare a unui habitat sau a unei specii pe întreg teritoriul Uniunii.

statului membru în cauză să identifice măsurile de conservare adoptate pentru fiecare habitat și pentru fiecare specie, fără a impune Comisiei să demonstreze, ceea ce ar fi excesiv de anevoios, că niciuna dintre măsurile de conservare adoptate de acest stat membru nu privește specia respectivă și habitatul respectiv. În același timp, ar reveni în continuare Comisiei sarcina de a demonstra că măsurile de conservare care au fost prezentate de statul membru ca măsuri de protejare a unei specii sau a unui habitat sunt insuficiente pentru îndeplinirea acestei misiuni. De asemenea, Curtea ar trebui să fie în măsură să stabilească dacă măsurile de conservare sunt conforme cu articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate pe baza informațiilor care i-au fost prezentate de părțile în cauză, fără a fi necesar „să se angajeze într-o activitate de anchetă detaliată”[45].

52. În sfârșit, este important să se sublinieze că, prin încălcarea fie a articolului 4 alineatul (4), fie a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, un stat membru prejudiciază nu numai propriile arii de conservare a naturii, ci și eforturile depuse la nivelul Uniunii Europene pentru a promova conservarea și biodiversitatea prin intermediul rețelei Natura 2000. Astfel cum a admis Curtea, din considerentele al patrulea și al unsprezecelea ale Directivei habitate reiese că habitatele și speciile amenințate fac parte din patrimoniul natural al Uniunii Europene și că pericolele care le amenință sunt adesea de natură transfrontalieră, astfel încât adoptarea măsurilor de conservare revine, ca responsabilitate comună, tuturor statelor membre[46].

53. Directiva habitate, care a fost descrisă, de exemplu, ca „un instrument puternic în ceea ce privește protecția naturii”[47] și „unul dintre cele mai formidabile acte legislative ale Uniunii în domeniul mediului”[48], este susceptibilă să nu își îndeplinească scopul în cazul în care statele membre nu stabilesc măsurile de conservare necesare pentru atingerea obiectivelor de conservare pentru fiecare sit ales să facă parte din rețeaua Natura 2000.

54. Tocmai din această perspectivă vom analiza în continuare al treilea motiv invocat de Comisie în prezenta cauză.

IV. Al treilea motiv referitor la încălcarea articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate

55. Prin intermediul celui de al treilea motiv, Comisia susține că Irlanda a încălcat articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate deoarece nu a stabilit măsurile de conservare necesare pentru niciunul dintre cele 423 de situri în discuție.

56. În esență, Comisia face patru tipuri de afirmații. În primul rând, pentru unele situri nu a fost stabilită nicio măsură de conservare (230 din cele 423 de situri). În al doilea rând, în cazul unora dinte situri măsurile de conservare sunt incomplete, deoarece se referă doar la un subset al tipurilor de habitate sau al speciilor relevante prezente în mod semnificativ în siturile respective (149 din cele 193 de situri rămase). În al treilea rând, pentru unele situri există măsuri de conservare care nu se bazează pe obiective de conservare specifice și clar definite (celelalte 44 de

[45] A se vedea, în această privință, Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza Comisia/Austria (C-535/07, EU:C:2010:85, punctul 79), în care aceasta a precizat: „nu considerăm că este adecvat ca, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva unui stat membru, Curtea să se angajeze într-o activitate de anchetă detaliată pentru a remedia insuficiența argumentelor Comisiei”.

[46] A se vedea de exemplu Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-6/04, EU:C:2005:626, punctul 25), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047, punctul 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”, în Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D., și Van Hoorick, G. (ed.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, Londra, 2015, p. 9, la p. 13.

[48] Born, C.-H., Cliquet, A. și Schoukens, H., „Outlook”, în *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, operă citată la nota de subsol 47 din prezentele concluzii, p. 499.

situri). În al patrulea rând, în multe situri măsurile de conservare existente nu sunt eficace deoarece nu sunt suficient de precise și nu abordează toate presiunile și amenințările semnificative. În plus, Comisia susține că acest din urmă tip de încălcare are un caracter general și persistent.

57. Vom aborda fiecare dintre cele patru tipuri de afirmații în mod separat în cele ce urmează.

58. Înainte de a efectua această analiză, este important de precizat faptul că, în opinia noastră, nimic nu împiedică Comisia să invoce un motiv distinct întemeiat pe articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate în cazul în care un motiv referitor la același sit a fost de asemenea invocat în temeiul articolului 4 alineatul (4) din această directivă (de exemplu, pentru nedesemnarea în mod oficial a unei ASC sau lipsa unor obiective specifice de conservare legate de respectiva ASC) [49].

59. În speță, Comisia invocă încălcarea articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate în privința tuturor celor 423 de situri în cauză, în timp ce, în ceea ce privește unele dintre aceste situri, Comisia invocă, de asemenea, o pretinsă încălcare a articolului 4 alineatul (4) din această directivă.

60. Astfel cum am explicat deja (a se vedea punctele 44-48 din prezentele concluzii), constatarea încălcării articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate implică în mod automat și încălcarea, pe fond, a articolului 4 alineatul (4) din aceasta, întrucât nu se poate considera că o ASC este stabilită în mod corespunzător în lipsa adoptării și punerii în aplicare a măsurilor de conservare necesare. În mod alternativ, constatarea faptului că un stat membru nu a desemnat în mod oficial o ASC sau nu a stabilit obiectivele de conservare a acesteia cu încălcarea articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate implică în același timp încălcarea articolului 6 alineatul (1) din aceasta, întrucât măsurile de conservare pot fi adoptate în conformitate cu Directiva habitate numai dacă sunt legate de o ASC specifică și de obiectivele de conservare a acesteia.

61. Prin urmare, având în vedere întrepătrunderea dintre aceste două dispoziții, chiar dacă afirmațiile cu privire la nerespectarea obligațiilor pot fi apreciate separat, Comisia nu poate evita introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în raport cu ambele dispoziții.

A. Afirmația că Irlanda nu a adoptat nicio măsură de conservare pentru anumite situri

62. Comisia susține că, potrivit informațiilor furnizate de Irlanda în cadrul procedurii precontencioase, există 230 de situri pentru care nu a fost instituită nicio măsură de conservare.

63. Ca răspuns la această afirmație, Irlanda explică faptul că dreptul irlandez conține o listă de acțiuni care trebuie notificate și o listă de activități care necesită aprobare prealabilă, în care sunt identificate activitățile pentru care este necesară aprobarea ministrului de resort înainte ca acestea să poată fi întreprinse într-un anumit sit. În opinia Irlandei, atât acțiunile care trebuie notificate, cât și activitățile care necesită aprobare prealabilă constituie măsuri de conservare specifice siturilor, care au ca scop să prevină deteriorarea speciilor și a habitatelor relevante prezente în fiecare sit. Astfel, potrivit Irlandei, în ceea ce privește cele 423 de situri în cauză, nu există

[49] A se vedea prin analogie Hotărârea din 2 august 1993, Comisia/Spania (C-355/90, EU:C:1993:331, punctele 22-20), referitoare la Directiva păsări, în care Curtea a respins argumentația Spaniei potrivit căreia un stat membru nu poate fi acuzat simultan atât de nerespectarea dispozițiilor referitoare la calificarea unui sit ca APS, cât și de nerespectarea dispozițiilor referitoare la măsurile de protecție într-o astfel de arie, pentru motivul că obiectivele de protecție prevăzute de această directivă nu pot fi atinse dacă statele membre ar trebui să se conformeze obligațiilor privind instituirea de măsuri numai în cazurile în care o APS a fost stabilită anterior. A se vedea, de asemenea, concluziile avocatului general van Gerven prezentate în cauza Comisia/Spania (C-355/90, nepublicată, EU:C:1993:229, punctul 22).

niciunul pentru care să nu fie instituite măsuri de conservare specifice, deoarece pentru fiecare sit există o listă de acțiuni care trebuie notificate sau o listă de activități care necesită aprobare prealabilă.

64. Cu toate acestea, astfel cum a indicat Comisia, obligația de a adopta măsurile de conservare necesare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate nu ar trebui să fie confundată cu adoptarea de măsuri menite să prevină deteriorarea siturilor sau să fie limitată la astfel de măsuri. Aceste măsuri sunt adoptate în temeiul articolului 6 alineatul (2) din Directiva habitate imediat după publicarea listei SIC-urilor (a se vedea punctul 38 din prezentele concluzii). În schimb, măsurile de conservare prevăzute de articolul 6 alineatul (1) din această directivă constituie măsuri pozitive și proactive pentru menținerea sau readucerea sitului la un stadiu corespunzător de conservare [50].

65. Potrivit informațiilor furnizate de Irlanda cu privire la lista de acțiuni care trebuie notificate și la lista de activități care necesită aprobare prealabilă aplicabile fiecărui sit, acestea au, în multe privințe, un caracter general (multe dintre ele sunt aceleași pentru diferite situri, de exemplu: „regenerarea, inclusiv rambleierea” și „dinamitarea, forarea, dragarea sau îndepărtarea sau perturbarea în alt mod a fosilelor, a rocilor, a mineralelor, a nămolului, a nisipului, a pietrișului sau a altor sedimente”) și nu oferă detalii cu privire la punerea lor efectivă în aplicare sau la modul în care acestea se corelează cu necesitățile ecologice ale fiecărui sit.

66. În plus, Irlanda furnizează o listă de 79 de situri în privința cărora susține că există un set complet și exhaustiv de măsuri de conservare. Aceasta invocă, de asemenea, 10 programe orizontale, care pun în aplicare măsuri de conservare referitoare la tipuri de habitate și specii, iar nu referitoare la situri individuale. Irlanda invocă aceleași argumente și în ceea ce privește susținerea potrivit căreia ar fi adoptat măsuri de conservare incomplete pentru anumite situri (a se vedea punctele 72 și 76 din prezentele concluzii).

67. Cu toate acestea, fără a fi necesar să se inițieze o verificare cu privire la aspectul dacă măsurile de conservare pentru aceste 79 de situri sunt într-adevăr complete și exhaustive, un astfel de argument nu infirmă susținerea potrivit căreia există situri pentru care nu există măsuri de conservare (Comisia susține că există 230 de astfel de situri). Situația este aceeași în ceea ce privește invocarea de către Irlanda a celor 10 programe orizontale. În lipsa unor informații suplimentare, este dificil să se concluzioneze doar pe baza existenței unor astfel de programe că nu există situri pentru care să nu fi fost instituită nicio măsură.

68. Prin urmare, în opinia noastră, Irlanda nu a reușit să dezmintă afirmația Comisiei potrivit căreia mai multe situri nu dispun de nicio măsură de conservare.

B. Afirmația că Irlanda a adoptat măsuri de conservare incomplete pentru anumite situri

69. Comisia susține că, potrivit informațiilor furnizate de Irlanda în cadrul procedurii precontencioase, pentru 149 de situri există măsuri de conservare incomplete, întrucât acestea vizează numai o parte a habitatelor și a speciilor relevante pentru care a fost desemnat situl.

[50] Aceeași poziție a fost exprimată și în Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2012:743, punctul 42), în care aceasta a arătat că măsurile de conservare în sensul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate „există, în esență, în scopul de a impune luarea unor măsuri pozitive, mai mult sau mai puțin constant, în scopul de a asigura menținerea sau readucerea sitului respectiv la un anumit stadiu de conservare”.

70. În susținerea acestei afirmații, Comisia se întemeiază pe jurisprudența Curții care impune punerea în aplicare a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate prin măsuri complete.

71. În această jurisprudență [51], Curtea a subliniat că măsurile de conservare în cauză erau lacunare, întrucât nu cuprindeau măsuri de conservare stabilite în mod sistematic, în funcție de necesitățile ecologice ale fiecărui tip de habitat și ale fiecărei specii prezente în fiecare dintre ASC-uri.

72. Ca răspuns, Irlanda susține că pune în aplicare în prezent 10 programe orizontale în diferite ASC-uri, care, după cum s-a menționat mai sus, instituie măsuri de conservare la nivel de habitat sau de specie, iar nu în raport cu situri individuale.

73. Republica Federală Germania adaugă în această privință că, pentru a fi complete și precise, măsurile de conservare nu trebuie neapărat să fie stabilite individual, „specie cu specie” și „tip de habitat cu tip de habitat”. În funcție de context, o interdicție generală a acțiunilor dăunătoare poate, în unele cazuri, să abordeze toate amenințările și presiunile principale, în timp ce în alte cazuri sunt necesare măsuri mai diferențiate.

74. În opinia noastră, deși punerea în aplicare a măsurilor de conservare prin intermediul programelor orizontale nu poate fi considerată, în sine, problematică, trebuie să fie clar modul în care aceste programe abordează fiecare habitat și fiecare specie din fiecare sit.

75. Cu toate acestea, Irlanda nu oferă informații specifice cu privire la măsurile de conservare stabilite pe baza acestor programe care îndeplinesc obiectivele specifice de conservare pentru fiecare sit. Prin urmare, este dificil să se concluzioneze doar din informațiile referitoare la aceste programe orizontale că acestea răspund necesităților fiecărui habitat și ale fiecărei specii din fiecare ASC. În plus, astfel cum a arătat Comisia, fără a fi contrazisă de Irlanda, patru dintre aceste programe au fost instituite după expirarea termenului prevăzut în avizul motivat suplimentar (a se vedea punctul 17 din prezentele concluzii) și, prin urmare, nu pot fi examinate în speță [52].

76. Irlanda furnizează, de asemenea, o listă cu 79 de situri despre care susține că dispun de măsuri de conservare complete și exhaustive. Cu toate acestea, astfel cum a indicat Comisia, această listă nu este susținută de nicio informație referitoare la măsurile complete și exhaustive pentru siturile respective sau la datele la care au fost luate aceste măsuri. Irlanda oferă exemple ilustrative pentru 6 situri, precum și pentru alte 21 de situri în care este protejat liliacul mic cu potcoavă (*Rhinolophus hipposideros*), dar nu explică cu privire la niciunul dintre aceste exemple modul în care acestea sunt legate de obiectivele de conservare sau faptul că sunt complete luând în considerare aceste obiective. Irlanda nu indică în legătură cu aceste exemple nici datele la care au fost stabilite și puse în aplicare măsurile de conservare. Rezultă că nu se poate stabili dacă acestea au fost instituite înainte sau după expirarea termenului prevăzut în avizul motivat suplimentar (a se vedea punctul 17 din prezentele concluzii) [53].

[51] A se vedea Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Portugalia (Desemnarea și protecția ariilor speciale de conservare) (C-290/18, nepublicată, EU:C:2019:669, în special punctele 54 și 55), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047, în special punctele 80-86 și 88).

[52] Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei acțiuni întemeiate pe articolul 258 TFUE, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de către Curte. A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, punctul 74), și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor) (C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 30).

[53] Observăm că mai multe dintre aceste situri sunt menționate de Comisie ca nedispunând de nicio măsură de conservare pe baza informațiilor pe care aceasta le-a primit din partea Irlandei în cadrul procedurii precontencioase.

77. Permiteți-ne să prezentăm câteva exemple.

– Situl IE000090, ASC Glengarriff Harbour și Woodland, găzduiește un tip de habitat prioritar (păduri aluvionare cu *Alnus glutinosa* și *Fraxinus excelsior*), împreună cu un tip de habitat suplimentar (păduri de stejar sesil bătrân cu *Ilex* și *Blechnum* în Insulele Britanice) și patru specii [limaxul din Kerry (*Geomalacus maculosus*), liliacul mic cu potcoavă, vidra (*Lutra lutra*) și foca comună (*Phoca vitulina*)]. Pentru acest sit sunt enumerate șase măsuri de conservare. Acestea au însă un caracter general („Programul de control pentru speciile alogene invazive”, „Regimul de gestionare a pădurilor indigene”, „Regimul de gestionare a activităților recreative”, „Regimul de gestionare a erbivorelor sălbatice”, „Gestionarea adăposturilor pentru lilieci” și „Programul de comunicare și de transfer de cunoștințe”). Nu sunt furnizate informații specifice cu privire la modul în care aceste măsuri de conservare corespund obiectivelor specifice de conservare stabilite pentru fiecare dintre habitatele și speciile respective prezente pe teritoriul sitului [54]. Există numeroase obiective de conservare pentru care măsurile de conservare corespunzătoare par să lipsească (de exemplu, în ceea ce privește foca comună, sunt indicate numai a treia și a șasea măsură de conservare de mai sus, fără a se face vreo referire la obiectivele privind ariile de reproducere, de năpârlire și de odihnă), iar pentru vidră nu există niciun fel de măsură de conservare.

– Situl IE00000364, ASC Kilgarvan Ice House, găzduiește o specie (liliacul mic cu potcoavă) și pentru acesta sunt indicate trei măsuri de conservare („Gestionarea adăposturilor pentru lilieci”, „Plantarea arborilor” și „Achiziționarea de terenuri”). Pentru acest sit, Irlanda a enumerat șapte obiective de conservare specifice privind menținerea populației, a adăposturilor de iarnă, a adăposturilor de vară, a adăposturilor auxiliare, a întinderii zonei potențiale de hrănire, a caracteristicilor liniare (rute de deplasare) și a poluării luminoase, fără a indica legătura dintre măsuri și obiective.

– Situl IE0000412, ASC Slieve Bloom Mountains, găzduiește un tip de habitat prioritar (turbării de acoperire) și două tipuri de habitate suplimentare (pajiști umede nord-atlantice cu *Erica tetralix* și păduri aluvionare cu *Alnus glutinosa* și *Fraxinus excelsior*) și pentru acesta sunt enumerate 10 măsuri de conservare („Programul de control pentru speciile alogene invazive”, „Stabilirea unui plan de gestionare a incendiilor”, „Regimul de gestionare a pădurilor indigene”, „Regimul de gestionare a activităților recreative”, „Regimul de gestionare a erbivorelor sălbatice”, „Regimul de reparare/întreținere a potecilor pentru a preveni deteriorarea ariilor sensibile”, „Programul de blocare a drenajelor”, „Crearea de drumuri/poteci pentru a preveni daunele aduse ariilor sensibile”, „Programul de comunicare și de transfer de cunoștințe” și „Regimul de creștere a rezistenței habitatului la incendiu”). Cu toate acestea, nu se precizează modul în care acestea corespund celor 19 obiective de conservare specifice pentru habitatul prioritar respectiv, precum și celor 20 și, respectiv, 13 obiective de conservare specifice pentru cele două habitate suplimentare, referitoare printre altele la suprafața habitatului, la distribuția habitatului, la funcția ecosistemului, la diversitatea comunității, la compoziția vegetației, la structura vegetației, la drenajul și eroziunea structurii fizice, la indicatori ai caracterului distinctiv local, la dimensiunea suprafețelor împădurite și la structura suprafețelor împădurite.

[54] Obiectivele de conservare specifice sitului pentru ASC pot fi găsite pe site-ul internet al National Parks and Wildlife Service [Serviciul pentru Parcuri Naționale și Animale Sălbatice, la adresa https://www.npws.ie], care este responsabil de punerea în aplicare a Directivei habitate în Irlanda. Pentru respectiva ASC, există 12 astfel de obiective raportate pentru acest tip de habitat prioritar, 13 pentru tipul de habitat suplimentar, 4 pentru limaxul din Kerry, 7 pentru liliacul mic cu potcoavă, 8 pentru vidră și 5 pentru foca comună.

– Situl IE0001242, ASC Carrownagappul Bog, găzduiește un tip de habitat prioritar (turbării active) și două tipuri de habitate suplimentare (mlaștini oligotrofe degradate, capabile încă de regenerare naturală și depresiuni pe substraturi de turbă de *Rhynchosporion*) și pentru acesta sunt enumerate 12 măsuri de conservare în mare parte generice (de exemplu „Defrișarea plantațiilor forestiere”, „Stabilirea drepturilor de proprietate”, „Programul de control al speciilor alogene invazive”, „Regimul de gestionare a drenajelor”, „Regimul de gestionare a extragerii turbei” și „Programul de blocare a drenajelor”). În același timp, există 17 obiective de conservare în ceea ce privește suprafața habitatului, distribuția habitatului, suprafața mare a turbăriilor, nivelurile apei, modelele de debit, zonele de tranziție, calitatea vegetației, speciile tipice de turbării active, elementele caracterului distinctiv local, indicatorii fizici negativi, compoziția vegetației, calitatea aerului și calitatea apei.

– Situl IE0002010, ASC Old Domestic Building (Keevagh), desemnat pentru protecția speciei de liliac mic cu potcoavă și pentru care există o singură măsură de conservare („Gestionarea adăposturilor pentru lilieci”), fiind furnizate detalii („coșul de fum și ferestrele au fost reparate, sunt necesare lucrări suplimentare deoarece clădirea s-a deteriorat”) și fiind enumerate cinci obiective de conservare detaliate specifice sitului, referitoare la populația per adăpost, adăposturile de vară, extinderea zonei potențiale de hrănire, caracteristicile liniare și poluarea luminoasă.

78. Astfel, nu vedem în ce măsură elementele prezentate de Irlanda permit să se considere că aceste exemple demonstrează că siturile dispun de măsuri de conservare complete și exhaustive. În opinia noastră, faptul că pot exista unele măsuri de conservare pentru anumite situri nu este suficient pentru a se asigura respectarea cerințelor prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

79. Prin urmare, considerăm că Irlanda nu a infirmat afirmația Comisiei potrivit căreia pentru un anumit număr de situri nu există măsuri de conservare complete.

C. Afirmația că măsurile de conservare adoptate de Irlanda nu se bazează pe obiective de conservare

80. Comisia susține că, potrivit informațiilor furnizate de Irlanda în cadrul procedurii precontencioase, pentru cel puțin 44 de situri măsurile de conservare nu se bazează pe obiectivele de conservare stabilite pentru fiecare sit.

81. Comisia consideră că cerințele prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate ca măsurile de conservare să se bazeze pe obiective detaliate de conservare specifice fiecărui sit au componente de fond (obiectivele și măsurile trebuie să fie corelate) și secvențiale (obiectivele nu trebuie să fie ulterioare măsurilor). În opinia Comisiei, acest lucru este în conformitate cu contextul și cu obiectivele directivei menționate. Astfel cum a subliniat Comisia în ședință, situația în care un stat membru stabilește mai întâi măsuri de conservare și apoi stabilește obiective de conservare, iar primele se întâmplă să corespundă pe deplin celor din urmă, este nerealistă și există un risc semnificativ ca obiectivele de conservare să nu servească drept criteriu de evaluare a caracterului adecvat al măsurilor de conservare, ci doar să reflecte astfel de măsuri.

82. Irlanda, susținută de Republica Federală Germania, contestă afirmațiile Comisiei. În special, aceste două state membre susțin că nu este necesar ca obiectivele de conservare să fie stabilite înainte de instituirea măsurilor de conservare.

83. Astfel cum a subliniat Irlanda în ședință, articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate nu impune o anumită ordine în adoptarea obiectivelor de conservare și a măsurilor de conservare, întrucât acest lucru nu este susținut nici de textul acestei dispoziții, nici de jurisprudența Curții. Irlanda susține că există 37 de situri pentru care măsurile de conservare s-au bazat pe o evaluare adaptată a amenințărilor și a presiunilor, în pofida faptului că obiectivele de conservare specifice sitului nu fuseseră încă elaborate și publicate.

84. Republica Federală Germania subliniază că o încălcare a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate nu poate rezulta din simplul fapt că au fost luate măsuri de conservare înainte de stabilirea obiectivelor de conservare; elementul decisiv trebuie să fie dacă sunt luate măsurile de conservare necesare și dacă acestea sunt eficiente ca atare.

85. În această privință, contrar argumentelor prezentate de Comisie, nu suntem convinși că măsurile de conservare nu sunt conforme cu articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate pentru simplul motiv că obiectivele de conservare au fost stabilite după instituirea unor astfel de măsuri. Ceea ce contează, în opinia noastră, este dacă măsurile de conservare necesare sunt adecvate și eficiente pentru a răspunde necesităților ecologice ale habitatelor și ale speciilor pentru care situl a fost desemnat.

86. Nu considerăm convingător argumentul Comisiei cu privire la riscul ca, în cazul în care ordinea este inversată, obiectivele de conservare să fie formulate astfel încât să fie în conformitate cu măsurile de conservare. Este mai curând posibil ca necesitățile unui sit să fi fost deja recunoscute de statul membru, chiar dacă nu au fost exprimate în mod oficial ca obiective de conservare. Este dificil de acceptat că statele membre au adoptat măsuri de conservare în lipsa unui motiv întemeiat.

87. Totuși, aceasta nu înseamnă că, chiar dacă sunt preexistente, măsurile de conservare nu ar trebui să corespundă obiectivelor de conservare a anumitor situri pentru a îndeplini cerințele prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate. De asemenea, aceasta nu înseamnă că obiectivele de conservare nu ar trebui să fie precizate în mod clar. Stabilirea obiectivelor de conservare este, astfel cum rezultă din jurisprudența Curții[55], o etapă obligatorie și necesară în desemnarea ASC-urilor și în punerea în aplicare a măsurilor de conservare (a se vedea punctul 41 din prezentele concluzii).

88. Prin urmare, considerăm nefondată afirmația Comisiei potrivit căreia Irlanda a încălcat articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate prin faptul că a instituit măsurile de conservare înainte de a stabili obiectivele de conservare.

89. Cu toate acestea, în măsura în care Irlanda nu a infirmat faptul că măsurile de conservare nu pot fi corelate cu obiectivele de conservare a siturilor în cauză, afirmația Comisiei privind încălcarea articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate este întemeiată.

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

D. Afirmația că măsurile de conservare adoptate de Irlanda nu sunt eficiente și că Irlanda a săvârșit o încălcare generală și persistentă

90. Comisia susține că din informațiile furnizate de Irlanda în contextul procedurii precontencioase reiese că Irlanda a săvârșit o încălcare generală și persistentă a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate prin stabilirea în mod sistematic a unor măsuri de conservare care nu sunt suficient de detaliate și care nu abordează toate amenințările și presiunile la adresa habitatelor și a speciilor prezente în fiecare sit.

91. Prin urmare, Comisia susține nu numai că unele măsuri de conservare nu îndeplinesc cerințele calitative, în sensul că nu sunt suficient de eficiente, ci și că exemplele prezentate sunt reprezentative pentru o practică ce are ca rezultat o încălcare generală și persistentă săvârșită de Irlanda.

92. Comisia invocă trei exemple care privesc două tipuri de habitate prioritare (lagune de coastă și turbării de acoperire) și o specie prioritară (scoica perliferă de apă dulce) pentru a demonstra că măsurile de conservare sunt de o calitate insuficientă, deoarece nu includ aspecte cantitative, nu indică actorii responsabili sau termenele și nu abordează principalele presiuni și amenințări care afectează aceste habitate și specii [56].

93. În jurisprudența menționată de Comisie [57], Curtea a precizat că măsurile de conservare trebuie să fie nu numai complete, ci și clare și precise. Cerința legată de caracterul complet a fost analizată în legătură cu a doua afirmație a Comisiei în prezenta cauză (a se vedea punctele 69-79 din prezentele concluzii). Cu toate acestea, Curtea nu a avut încă ocazia să clarifice în detaliu ce anume presupune cerința unor măsuri clare și precise. Până în prezent, Curtea a considerat că măsurile de conservare erau insuficiente dacă erau generice și programatice sau că acestea necesitau măsuri de punere în aplicare suplimentare pentru a deveni eficiente.

94. Putem fi de acord cu Comisia în privința faptului că, pentru ca măsurile de conservare să fie eficiente, acestea trebuie să abordeze toate amenințările și presiunile principale pentru habitatele și speciile din fiecare sit. De asemenea, putem fi de acord cu faptul că astfel de măsuri trebuie să fie suficient de precise și detaliate pentru a răspunde necesităților unui anumit sit. Cu toate acestea, aspectul dacă caracterul suficient de precis necesită o cuantificare sau o identificare în prealabil a actorilor relevanți și a termenelor nu poate fi stabilit cu titlu general, ci depinde de condițiile sitului respectiv și de tipurile de măsuri adecvate necesităților acestuia. Determinant este faptul că este posibilă punerea în aplicare a unor astfel de măsuri [58]. Prin urmare, în cazul în care, fără identificarea actorilor responsabili, a termenelor sau a unor obiective cuantificate, nu se poate aștepta ca punerea în aplicare să aibă loc, astfel de măsuri trebuie să conțină în prealabil aceste

[56] Potrivit Comisiei, pentru lagunele de coastă Irlanda a desemnat 25 de situri, dar a raportat măsuri de conservare numai pentru trei dintre aceste situri, fără a include aspecte cantitative, fără a indica actorii responsabili sau termenele și fără a aborda principalele presiuni și amenințări, precum cele legate de poluare și de deversări. În ceea ce privește turbăriile de acoperire, Irlanda a desemnat 50 de situri, dar a indicat anumite măsuri de conservare doar pentru 13 dintre aceste situri, măsuri care sunt extrem de generice, nu includ specificații cantitative în ceea ce privește măsurile de conservare planificate și nu abordează anumite presiuni și amenințări majore, precum parcurile eoliene și alte proiecte de infrastructură, extragerea turbei, eroziunea, incendierea și drenarea. În ceea ce privește scoica perliferă de apă dulce, Irlanda a desemnat 19 situri, dar a raportat măsuri de conservare doar pentru trei dintre acestea, fără a specifica aspectele cantitative sau actorii responsabili și termenele și fără a aborda principalele presiuni și amenințări, precum cele din surse difuze și punctuale.

[57] A se vedea Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Portugalia (Desemnarea și protecția ariilor speciale de conservare) (C-290/18, nepublicată, EU:C:2019:669, în special punctele 53 și 55), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, nepublicată, EU:C:2020:1047, punctele 77 și 82).

[58] A se vedea Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Pădurea Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctele 213 și 214).

tipuri de detalii. Dacă, dimpotrivă, acest lucru nu este necesar într-un caz concret, un stat membru trebuie să explice motivul pentru care măsura poate fi totuși pusă în aplicare în mod eficient.

95. Irlanda nu prezintă niciun argument pentru a dezminți informațiile prezentate de Comisie în sensul ineficienței măsurilor de conservare în ceea ce privește cele trei exemple.

96. În măsura în care cele 27 de exemple prezentate de Irlanda în legătură cu existența unor măsuri de conservare complete și exhaustive pot fi de asemenea interpretate ca un răspuns la afirmația privind calitatea insuficientă a acestor măsuri, observăm că doar un singur exemplu (ASC Slieve Bloom Mountains, menționat la punctul 77 din prezentele concluzii, referitor la turbăriile de acoperire) are legătură cu habitatele și speciile prioritare invocate de Comisie pentru a susține această afirmație.

97. În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, revine Comisiei, care are sarcina de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor, sarcina de a prezenta Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența respectivei neîndepliniri a obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție [59]. În cazul în care Comisia a furnizat suficiente elemente care evidențiază că dispozițiile naționale de transpunere a unei directive nu sunt aplicate corect în practică pe teritoriul statului membru pârât, sarcina de a contesta în mod temeinic și detaliat elementele astfel prezentate și consecințele care decurg din acestea revine statului membru respectiv [60].

98. În opinia noastră, în speță, Comisia a furnizat suficiente elemente de probă potrivit cărora măsurile de conservare în ceea ce privește cele trei exemple sunt de o calitate insuficientă pentru a îndeplini cerințele calitative prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate, iar Irlanda nu a prezentat niciun element de probă pentru a dezminți această afirmație.

99. Prin urmare, considerăm că, în ceea ce privește habitatele și speciile prezentate ca exemple de către Comisie, Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate în sensul adoptării unor măsuri eficiente.

100. În plus, Comisia susține că aceste trei exemple sunt reprezentative pentru o încălcare generală și persistentă, întrucât privesc un număr mare de situri, indică configurația geografică a rețelei ASC-urilor în Irlanda și privesc habitate și specii pentru a căror conservare această rețea este esențială.

101. Astfel, chiar dacă Comisia nu a prezentat argumente specifice cu privire la alte ASC-uri referitoare la diferite habitate sau specii, invocând o încălcare generală și persistentă, Comisia susține că articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate este încălcat și în raport cu alte arii în cazul în care măsurile adoptate în cadrul acestor alte ASC-uri nu îndeplinesc cerințele calitative.

[59] A se vedea de exemplu Hotărârea din 28 martie 2019, Comisia/Irlanda (Sistem de colectare și de tratare a apelor uzate) (C-427/17, nepublicată, EU:C:2019:269, punctul 38), și Hotărârea din 8 martie 2022, Comisia/Regatul Unit (Acțiune pentru combaterea fraudei privind subevaluarea) (C-213/19, EU:C:2022:167, punctul 221).

[60] A se vedea de exemplu Hotărârea din 28 martie 2019, Comisia/Irlanda (Sistem de colectare și de tratare a apelor uzate) (C-427/17, nepublicată, EU:C:2019:269, punctul 39), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punctul 112).

102. Irlanda nu a dezmințit afirmațiile concrete din exemplele prezentate de Comisie și nici nu a contestat susținerea potrivit căreia aceste exemple sunt reprezentative în sensul că se poate concluziona că există o încălcare generală și persistentă a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

103. Care este valoarea adăugată, dacă este cazul, a afirmației potrivit căreia o încălcare are un caracter general și persistent?

104. Practica de a invoca o încălcare generală și persistentă în procedurile privind mediul a fost utilizată de Comisie începând cu hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Irlanda [61]. În hotărârea respectivă [62], Curtea a recunoscut că „în principiu, nimic nu împiedică Comisia să solicite în paralel constatarea nerespectării unor dispoziții ale unei directive ca urmare a atitudinii adoptate de autoritățile unui stat membru în privința unor situații concrete, care sunt identificate în mod specific, și constatarea nerespectării dispozițiilor menționate ca urmare a faptului că o practică generală contrară acestora ar fi fost adoptată de autoritățile respective, a cărei ilustrare ar fi, eventual, respectivele situații specifice”.

105. Această linie jurisprudențială care implică o încălcare generală și persistentă [63] înseamnă, în esență, că Comisia poate iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru deoarece acesta ar fi comis o încălcare generală și persistentă a dreptului Uniunii, pe baza unor situații specifice, în comparație cu procedurile obișnuite de constatare a neîndeplinirii obligațiilor care vizează incidente izolate [64]. Prin urmare, valoarea adăugată a acestui tip de susținere pare să fie aceea că, în cazul în care Curtea constată că un stat membru a săvârșit o astfel de încălcare generală și persistentă a dreptului Uniunii, este probabil ca aceasta să impună o schimbare generală a practicii în loc să se limiteze la a impune remedierea încălcărilor specifice identificate [65].

106. Astfel cum a explicat avocatul general Geelhoed în concluziile prezentate în cauza Comisia/Irlanda [66], pentru a stabili că o încălcare săvârșită de un stat membru are un caracter general și persistent, este posibil să se ia în considerare dimensiuni legate de amploare, de timp și de gravitate. Dimensiunea legată de amploare ar însemna, în opinia noastră, că exemplele pe baza

[61] A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).

[62] Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 27). A se vedea, pentru un exemplu mai recent, Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Italia (*Bacterium Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, punctul 73); a se vedea, de asemenea, Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546, în special punctele 15-22 și 43-60).

[63] A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctele 127 și 174), precum și Hotărârea din 2 decembrie 2014, Comisia/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407, punctul 33) (în care sunt utilizați termenii „generală și persistentă”). Pot fi utilizați, de asemenea, termeni descriptivi similari. A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 septembrie 2009, Comisia/Grecia (C-416/07, EU:C:2009:528, punctul 25) (în care sunt utilizați termenii „structurată și generalizată”), și Hotărârea din 10 noiembrie 2020, Comisia/Italia (valori-limită – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, punctele 75 și 77) (în care sunt utilizați termenii „sistematică și persistentă”).

[64] A se vedea de exemplu 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*, Vol. 43, 2006, p. 31, la p. 33-50; Lenaerts, K., și Gutiérrez-Fons, J. A., „The General System of EU Environmental Law Enforcement”, *Yearbook of European Law*, Vol. 30, 2011, p. 1, la p. 9-11; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, p. 95-98. Astfel cum se arată în literatura de specialitate, această linie jurisprudențială nu este aceeași cu cea referitoare la practica administrativă în contextul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. A se vedea de exemplu Lenaerts, K., Maselis, I., și Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 167.

[65] A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546, punctul 48); a se vedea de asemenea, de exemplu Hotărârea Wennerås, citată la nota de subsol 64 din prezentele concluzii, p. 42-46; Prete, operă citată la nota de subsol 64 din prezentele concluzii, p. 97. Aceasta dă naștere posibilității ca statul membru în cauză să trebuiască să plătească sancțiuni pecuniare în temeiul articolului 260 alineatul (2) TFUE în cazul în care încălcarea generală și persistentă nu este remediată. A se vedea de exemplu Hotărârea din 2 decembrie 2014, Comisia/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407).

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

cărora se demonstrează încălcarea sunt reprezentative pentru atitudinea unui stat membru în domeniile reglementate de o directivă. Dimensiunea legată de timp implică faptul că încălcarea persistă pe o perioadă mai lungă, în timp ce dimensiunea în materie de gravitate poate fi legată de primele două dimensiuni sau de importanța consecințelor care decurg din nepunerea în aplicare a unui anumit act legislativ al Uniunii.

107. În ceea ce privește stabilirea dimensiunilor care permit să se concluzioneze că încălcarea are un caracter general și persistent, în opinia noastră, nu intervine nicio modificare în ceea ce privește sarcina probei. Comisia trebuie să prezinte elemente de probă suficiente pentru a demonstra că un stat membru a săvârșit o încălcare generală și persistentă pe baza mai multor exemple care trebuie considerate reprezentative pentru practica statului membru în cauză și, pe baza unui astfel de tipar, este probabil ca același tip de încălcare să subziste pentru alte situații individuale, care nu sunt abordate în mod specific. Statului membru îi revine sarcina de a contesta în mod temeinic și detaliat datele astfel prezentate și consecințele care decurg din ele [67].

108. În speță, Irlanda nu a prezentat niciun argument prin care să conteste afirmația Comisiei potrivit căreia cele trei exemple ar fi reprezentative pentru pretinsa încălcare generală și persistentă.

109. Prin urmare, în opinia noastră, Irlanda nu a dezmințit afirmația Comisiei potrivit căreia Irlanda a săvârșit o încălcare generală și persistentă a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate prin stabilirea în mod sistematic a unor măsuri de conservare care nu sunt suficient de detaliate și nu abordează toate amenințările și presiunile pentru habitatele și speciile din fiecare sit.

110. În plus, având în vedere că încă din anul 2010 trebuiau adoptate și puse în aplicare măsuri efective în majoritatea ASC-urilor în cauză, dimensiunea legată de timp, necesară pentru constatarea unei încălcări generale și persistente este, în opinia noastră, prezentă. Dacă la aceasta se adaugă gravitatea consecințelor care ar putea deriva din încălcarea în cauză, mai ales că unele procese ar putea deveni ireversibile dacă nu se iau măsurile necesare, considerăm că în speță sunt îndeplinite condițiile pentru constatarea unei încălcări generale și persistente a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

111. În consecință, considerăm că Comisia a demonstrat în mod suficient că Irlanda a săvârșit o încălcare generală și persistentă a obligațiilor de a stabili măsurile de conservare necesare în sensul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

112. Pentru motivele prezentate anterior, al treilea motiv invocat de Comisie este întemeiat.

V. Concluzie

113. Având în vedere considerațiile care precedă și fără a aduce atingere examinării celorlalte motive formulate în prezenta cauză, propunem Curții să constate că Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică,

[67] A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctele 46 și 47), precum și Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250, punctul 32).

întrucât nu a stabilit măsurile de conservare necesare în conformitate cu necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale din anexa I la această directivă sau ale speciilor din anexa II la directiva menționată prezente pe teritoriul respectivelor situri.