



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE

TAMARE ČAPETA

od 9. veljače 2023.¹

Predmet C-444/21

**Europska komisija
protiv**

Irske

„Povreda obveze države članice – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Članak 6. stavak 1. – Posebna područja očuvanja – Obveza uspostave potrebnih mjera očuvanja – Raširena i ustrajna povreda”

I. Uvod

1. „Živi svijet jedinstven je, čudesan i spektakularan fenomen... U potpunosti se oslanjamo na taj fino podešeni stroj za održavanje života koji pak svoje glatko funkcioniranje temelji na biološkoj raznolikosti.”²

2. Biološka raznolikost nije samo intrinzična vrijednost, nego je i od najveće važnosti za ljudski opstanak. Prema mišljenju Svjetskog gospodarskog foruma,³ moguće posljedice gubitka biološke raznolikosti⁴ u najmanju ruku uključivale bi nesigurnost opskrbe hranom, pogoršanje klimatskih promjena i rizike za zdravlje, trgovinu i kulturu.

3. Europska unija prepoznaje probleme koje bi mogao prouzročiti gubitak biološke raznolikosti.⁵ Dio borbe za njeno očuvanje jest Direktiva o staništima.⁶

¹ Izvorni jezik: engleski

² Hughes, J., Scholey, K. and Fothergill, A. (rež.), *David Attenborough: Život na našem planetu*, originalni Netflixov dokumentarni film, 2020.

³ Svjetski gospodarski forum, Izvješće o globalnim rizicima za 2020. godinu, dostupno na: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, str. 47. do 49.

⁴ Prema određenim procjenama, očekuje se da će gubitak vrsta biti 1000 do 10 000 puta veći od stope prirodnog izumiranja, odnosno stope izumiranja koja se očekuje bez ljudskog uplitanja. To znači da svake godine Zemlja gubi između 0,01 % i 0,1 % svih vrsta. Ako su niske procjene broja postojećih vrsta točne (oko 2 milijuna), tada svake godine izumire između 200 i 2000 vrsta. Ako se oslanjamo na gornje procjene, svake godine izumire između 10 000 i 100 000 vrsta. Vidjeti internetsku stranicu World Wide Fund for Nature: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

⁵ Vidjeti u tom smislu Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strategija EU-a za bioraznolikost do 2030.: „Vraćanje prirode u naše živote” (COM(2020)380 *final*, Bruxelles, 20. svibnja 2020. Jedan je od rezultata te strategije nedavni Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o obnovi prirode COM(2022) 304 *final*, Bruxelles, 22. lipnja 2022.

⁶ Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 97/62/EZ od 27. listopada 1997. (SL 1997., L 305, str. 42.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima).

4. Ova se tužba zbog povrede obveze odnosi na tu direktivu. Na temelju članka 258. UFEU-a, Europska komisija podnijela je tužbu protiv Irske zbog povrede obveza koje ta država članica ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

5. Riječ je o trećoj tužbi zbog povrede obveze koja je podnesena Sudu – nakon presuda od 5. rujna 2019., Komisija/Portugal (Određivanje i zaštita posebnih područja očuvanja)⁷ i od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka⁸ – u vezi s primjenom članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima. Sudu su također podnesene druge dvije tužbe slične naravi⁹ te su u tijeku i dodatni postupci zbog povrede obveze.¹⁰

6. Slijedom toga, ovaj predmet nije samo još jedna, posve obična, tužba zbog povrede obveze koju je Komisija podnijela protiv države članice na temelju članka 258. UFEU-a. Čini se da je ona zapravo dio Komisijine politike da se pozabavi nedostatnim rezultatima u području poboljšanja stanja staništa i vrsta koje žive u njima, obuhvaćenima Direktivom o staništima.¹¹

7. Istodobno, ovaj je predmet dobar pokazatelj poteškoća s kojima se Sud suočava u okviru tužbi zbog povrede obveza u kojima se navodi da države članice nisu ostvarile ciljeve zaštite okoliša. Koje su točno obveze koje država članica mora ispuniti kako bi se smatralo da je pravilno primijenila Direktivu o staništima? Kako Komisija može dokazati takvo neispunjenje obveze i što država članica može iznijeti u svoju obranu? Nadalje, prilično je važno utvrditi na koji način Sud treba ocijeniti te argumente.

8. Kao što ću pokazati, kako bi se odgovorilo na ta pitanja bitno je primijeniti, više nego u brojnim drugim područjima prava Unije, suštinski pristup, izbjeći pravne formalizme i fokusirati se na glavni cilj Direktive o staništima. Taj je cilj očuvati biološku raznolikost. U okviru te direktive, on se postiže mjerama koje države članice poduzimaju i koje su namijenjene održavanju ili povratu u povoljno stanje očuvanosti odabranih prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore.¹²

9. Direktivom o staništima nastoji se tako postići rezultat koji će se moći vidjeti u prirodi. Taj rezultat ne čini mreža zakonskih odredbi (iako će neke od njih biti potrebne), nego očuvanje biološke raznolikosti obuhvaćene tom direktivom. Naime, cilj Direktive o staništima ne može se postići pukim donošenjem niza pravnih normi, pa čak ni provedbom takvih normi. Mnoge potrebne mjere nisu pravne naravi u smislu stvaranja prava i obveza za određene subjekte. Takve se mjere često ne mogu ocjenjivati uobičajenim metodama koje Sud koristi u okviru povredbenih postupaka, poput utvrđivanja postojanja pravnog akta, njegove provedbe u praksi i osoba za koje stvara prava i obveze. U ovom kontekstu radi se o drukčijim pitanjima na koja Sud ne može odgovoriti na temelju vlastita znanja. Na primjer, Sud teško može ocijeniti je li zabrana korištenja određenim dijelovima šume u rekreativne svrhe dovoljna da bi se očuvala neka ugrožena životinjska ili biljna vrsta. Međutim, potrebno je da Sud može utvrditi je li država članica učinila ili propustila učiniti ono što se zahtijeva Direktivom o staništima.

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

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

⁹ Vidjeti u tom pogledu predmet Komisija/Bugarska (C-85/22), postupak u tijeku; i predmet Komisija/Njemačka (C-116/22), postupak u tijeku.

¹⁰ Komisija je u tužbi u ovom predmetu objasnila da je u tijeku više drugih postupaka zbog povrede obveze iste vrste koji se odnose na Španjolsku, Italiju, Cipar, Latviju i Poljsku.

¹¹ Vidjeti u tom pogledu Europsku agenciju za okoliš, „Stanje prirode u EU-u – rezultati izvješćivanja u skladu s direktivama o prirodi 2013. – 2018. ”, Izvješće EEA-e br. 10/2020, Ured za publikacije Europske unije, 2020. (u daljnjem tekstu: izvješće EEA-a), str. 127., u kojem je zaključeno da je „ukupan napredak ostvaren u pogledu vrsta i staništa prema cilju br. 1 relativno nizak u odnosu na polazne točke iz 2010., odnosno cilj nije ostvaren ni za jednu od skupina”.

¹² Vidjeti članak 2. stavke 1. i 2. Direktive o staništima. Za detaljniji opis sustava te direktive vidjeti točke 29. do 53. ovog mišljenja.

10. Nakon što ukratko opišem tijek ovog povredbenog postupka protiv Irske (II), postupit ću kako slijedi u nastavku. Najprije ću objasniti sustav Direktive o staništima i pokazati da obveze država članica na temelju njezina članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. tvore nedjeljivu cjelinu (III). Zatim ću analizirati, kao što je to zatražio Sud, prigovor koji Komisija navodi u ovom predmetu koji se odnosi na povredu članka 6. stavka 1. te direktive (IV). Moj zaključak bit će da je Irska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 1. Direktive o staništima, čineći time u biti istovremeno povredu njezina članka 4. stavka 4.

II. Tijek ovog predmeta: pre-sudski postupak i postupak pred Sudom

11. Ovaj predmet odnosi se na poštovanje, od strane Irske, obveza koje ta država ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima u atlantskoj biogeografskoj regiji.¹³

12. Što se tiče te regije, Komisija je Odlukom 2004/813/EZ¹⁴ donijela popis od 413 područja od značaja za Zajednicu (*sites of Community importance – SCI*) koja se nalaze na državnom području Irske. Komisija je naknadno taj popis ažurirala, među ostalim, dvjema odlukama,¹⁵ kojima je u pogledu Irske na taj popis dodano 11 područja, a dva su spojena. Ovaj se predmet stoga odnosi na ukupno 423 područja navedena u tim trima Komisijinim odlukama.

13. Nakon istraga provedenih u okviru postupka EU Pilot, Komisija je 27. veljače 2015. u skladu s člankom 258. UFEU-a Irskoj uputila pismo opomene u kojem je navela da je ta država članica, time što niz područja koja se nalaze na njezinu državnom području nije odredila kao posebna područja očuvanja (*special areas of conservation – SAC*) (u daljnjem tekstu: PPO-i) te što nije utvrdila detaljne ciljeve očuvanja specifične za određeno područje niti donijela potrebne mjere očuvanja ni za jedno od 423 područja o kojima je riječ, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

14. Irska je 30. travnja 2015. odgovorila na pismo opomene ističući svoj napredak u određivanju PPO-â i utvrđivanju ciljeva očuvanja specifičnih za određeno područje. Istodobno je naglasila da irsko pravo štiti područja prije njihova službena određivanja kao PPO-â. Također je dostavila podatke o mjerama očuvanja koje se primjenjuju na brojnim područjima. Irska je potom 9. prosinca 2015., 15. siječnja 2016. i 4. ožujka 2016. Komisiji dostavila ažurirane informacije o određivanju PPO-â i ciljeva očuvanja specifičnih za određeno područje.

15. Komisija je 29. travnja 2016. Irskoj uputila obrazloženo mišljenje smatrajući da navodne povrede članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima i dalje postoje u odnosu na većinu područja.¹⁶ Pozvala je tu državu članicu da ih okonča u roku od dva mjeseca od primitka tog obrazloženog mišljenja.

¹³ Riječ je o jednoj od regija obuhvaćenih Direktivom o staništima, koja obuhvaća čitavo državno područje Irske. Vidjeti točke 25. do 28. ovog mišljenja.

¹⁴ Odluka Komisije 2004/813/EZ od 7. prosinca 2004. o donošenju, u skladu s [Direktivom o staništima], popisa područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju (SL 2004., L 387, str. 1.). Stoga je rok od šest godina za određivanje tih područja kao posebnih područja očuvanja na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima istekao 7. prosinca 2010.

¹⁵ Odluka Komisije 2008/23/EZ od 12. studenoga 2007. o donošenju, u skladu s [Direktivom o staništima], prvog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju (SL 2008., L 12, str. 1.), i Odluka Komisije 2009/96/EZ od 12. prosinca 2008. o donošenju, u skladu s [Direktivom o staništima], drugog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju (SL 2009., L 43, str. 466.). Stoga je, u odnosu na potonju odluku, rok od šest godina predviđen člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima za dodatna područja istekao 12. prosinca 2014.

¹⁶ U tom obrazloženom mišljenju Komisija je smatrala da Irska nije odredila 401 područje kao posebno područje očuvanja, nije utvrdila detaljne ciljeve očuvanja specifične za određeno područje u odnosu na 335 područja te ni za jedno od 423 područja nije donijela potrebne mjere očuvanja.

16. Irska je 27. lipnja 2016. odgovorila na obrazloženo mišljenje. Konkretno, iznijela je nedavno odobren „Radni program za određivanje i upravljanje posebnim područjima očuvanja” kojim se dovršava određivanje PPO-â i ciljeva očuvanja specifičnih za određeno područje te izrada mjera očuvanja na razini određenog područja.

17. Komisija je 9. studenoga 2018. Irskoj uputila dodatno obrazloženo mišljenje u kojem je navedena temeljitija analiza mjera očuvanja koje je predstavila ta država članica.¹⁷ Prema tom mišljenju, Irska je bila pozvana okončati povrede koje joj se stavljaju na teret do 9. siječnja 2019.

18. Irska je 11. siječnja 2019. odgovorila na dodatno obrazloženo mišljenje. Konkretno, ta država članica istaknula je svoj napredak te je navela raspored za završetak određivanja PPO-â i utvrđivanje ciljeva očuvanja specifičnih za određeno područje do kraja 2020., kao i za utvrđivanje i provedbu potrebnih mjera očuvanja za sva područja do 2021. Nakon toga je Irska 26. travnja 2019., 2. svibnja 2019., 11. listopada 2019., 12. prosinca 2019., 14. siječnja 2020. i 14. travnja 2020. Komisiji dostavila ažurirane informacije u vezi s određivanjem područja kao PPO-â, objavom ciljeva očuvanja specifičnih za određeno područje i napretkom u pogledu mjera očuvanja specifičnih za određeno područje.

19. Smatrajući da Irska na dan 9. siječnja 2019. još uvijek nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima, Komisija je tužbom podnesenom 16. srpnja 2021. pokrenula ovaj postupak pred Sudom na temelju članka 258. UFEU-a.

20. Svojim prvim dvama prigovorima Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Irska povrijedila članak 4. stavak 4. Direktive o staništima, kao prvo, time što na svojem državnom području niz područja (217 od 423 područja od značaja za Zajednicu) nije odredila kao PPO-e i, kao drugo, time što za određena područja (140 od 423 područja od značaja za Zajednicu) nije utvrdila detaljne ciljeve očuvanja specifične za određeno područje.

21. Svojim trećim prigovorom Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Irska povrijedila članak 6. stavak 1. Direktive o staništima time što nije poduzela potrebne mjere očuvanja ni za jedno od 423 područja koja se u relevantnim Komisijinim odlukama nalaze na popisu područja od značaja za Zajednicu.

22. Irska, koju podupire Savezna Republika Njemačka¹⁸, u svojem odgovoru na tužbu podnesenom 15. listopada 2021. zahtijeva od Suda da u cijelosti odbije ovu tužbu kao neosnovanu.

23. Komisija i Irska također su podnijele repliku i odgovor na repliku 29. studenog 2021. odnosno 20. siječnja 2022.

24. Dana 9. studenog 2022. održana je rasprava, na kojoj su Komisija i Irska iznijele usmena očitovanja.

¹⁷ U tom dodatnom obrazloženom mišljenju Komisija je smatrala da je Irska i dalje bila u povredi svojih obveza u pogledu velikog broja područja. Smatrala je da Irska nije odredila 255 područja kao posebna područja očuvanja, nije utvrdila detaljne ciljeve očuvanja specifične za određeno područje u pogledu 198 područja te nije odredila potrebne mjere očuvanja ni na jednom od 423 područja.

¹⁸ Rješenjem od 6. prosinca 2021. predsjednik Suda dopustio je Saveznoj Republici Njemačkoj intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu Irske.

III. Direktiva o staništima i obveze država članica na temelju njezina članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1.

A. Natura 2000 i atlantska biogeografska regija

25. Posebna područja očuvanja uspostavljena na temelju Direktive o staništima¹⁹ i posebna zaštićena područja utvrđena na temelju Direktive o pticama²⁰ dio su mreže Natura 2000, koherentne europske ekološke mreže namijenjene dugoročnom opstanku najvrjednijih i najugroženijih staništa i vrsta u Europskoj uniji.

26. Natura 2000 najveća je koordinirana mreža zaštićenih područja prirode na svijetu.²¹ Njome je obuhvaćena gotovo jedna petina kopnene površine Europske unije i oko 10 % njezinih morskih površina, što, prema novijim izvješćima²², ukupno čini gotovo 28 000 područja rasprostranjenih po 27 država članica.

27. Natura 2000 podijeljena je na pet morskih i devet kopnenih biogeografskih regija, uključujući atlantsku regiju o kojoj je riječ u ovom predmetu. Ta regija obuhvaća osam (prethodno devet) država članica u cijelosti ili djelomično (odnosno čitavo državno područje Irske, Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine te dijelove Belgije, Danske, Njemačke, Španjolske, Francuske i Portugala). Obuhvaća više od polovice obale Europske unije i dva od najproduktivnijih mora na svijetu, Sjeverno more i (sjeveroistočni) Atlantski ocean. Također pokriva jedno od najgušće naseljenih područja u Europskoj uniji, na kojem živi više od 100 milijuna stanovnika (gotovo jedna četvrtina stanovništva EU-a)²³.

28. Atlantska biogeografska regija na irskom državnom području sadržava, što je relevantno u ovom predmetu, određeni broj prioritetnih²⁴ stanišnih tipova i vrsta koji bi mogli nestati. Primjerice, kompleksni cretovi²⁵ su određen tip močvarnog staništa s mekanim, spužvastim tlom koje se uglavnom sastoji od djelomično raspadnutih biljnih tvari zvanih treset, koje se tisućama godina polako nagomilavale u područjima hladne i vlažne klime. Cretovi su izrazito važni, među ostalim, u kontekstu klimatskih promjena jer pohranjuju milijune tona ugljika (biljke koje tvore treset poput cretne mahovine (*sphagnum moss*) i šiljovki (*sedges*) uklanjaju ugljik iz atmosfere).²⁶ Obalne lagune²⁷ su dijelovi obale na kojima se ocean susreće s kopnom i koje podupiranjem niza staništa čine važne ekosustave za sveukupnu produktivnost obalnih voda.²⁸ Isto tako, riječna

¹⁹ Vidjeti šestu i sedmu uvodnu izjavu te članak 3. stavak 1. Direktive o staništima.

²⁰ Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 251.), kojom je stavljena izvan snage Direktiva Vijeća 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o zaštiti divljih ptica (SL 1979., L 103, str. 1.) (Direktiva o pticama)

²¹ Vidjeti primjerice Deklaraciju Europske unije iz Strasbourga od 25. veljače 2022., t. 5.; Radni dokument službi Komisije naslovljen „Sažetak provjere prikladnosti zakonodavstva EU-a o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima)”, SWD(2016) 472 final, Bruxelles, 16. prosinca 2016., str. 24.

²² Vidjeti primjerice izvješće EEA-e, cit. u bilješci 11. ovog mišljenja, str. 6.

²³ Vidjeti primjerice, Komisija, „Natura 2000 u atlantskoj regiji”, Ured za publikacije Europskih zajednica, 2009., dostupno na: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/>

²⁴ Vidjeti petu i jedanaestu uvodnu izjavu te članak 1. točke (d) i (h) Direktive o staništima.

²⁵ Vidjeti treću alineju podnaslova „Acidofilni cretovi sa svojama roda Sphagnum” pod „Cretovi” Priloga I. Direktivi o staništima.

²⁶ Vidjeti primjerice „Blanket Bog Restoration in Ireland”, dostupno na <https://www.irishbogrestorationproject.ie/>.

²⁷ Vidjeti petu alineju podnaslova „Otvoreno more i područja pod utjecajem plime i oseke” pod „Obalna staništa i staništa s halofitima” Priloga I. Direktivi o staništima.

²⁸ Vidjeti primjerice „Coastal Lagoon”, ScienceDirect, dostupno na: <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon>.

bisernica (*Margaritifera margaritifera*),²⁹ čija populacija brzo opada (navodno se radi o jednoj od 365 najugroženijih vrsta u svijetu), fascinantna je vrsta koja može živjeti više od 200 godina i koja filtriranjem vode te poboljšavanjem njezine kvalitete igra ključnu ulogu za ekosustave.³⁰

B. Sustav Direktive o staništima

29. Člankom 3. stavkom 2. Direktive o staništima državama članicama nalaže se da doprinesu uspostavi mreže Natura 2000 s obzirom na zastupljenost relevantnih stanišnih tipova i vrsta na njihovu državnom području. Stoga one u tu svrhu moraju, u skladu s člankom 4. te direktive, odrediti područja kao PPO-e i, u skladu s njezinim člankom 6. stavkom 1., poduzeti mjere za očuvanje tih stanišnih tipova i vrsta.

30. Smatram da je najvažnija odredba i svrha Direktive o staništima njezin članak 6. stavak 1. kojim se državama članicama u biti nalaže donošenje aktivnih mjera očuvanja radi očuvanja staništa i vrsta koje u njima žive.

31. Kako bi bile u skladu sa zahtjevima Direktive o staništima, te mjere očuvanja moraju biti ugrađene u strukturu osmišljenu tom direktivom. Samo ako se uklapaju u tu strukturu može se zaključiti da je država članica ispunila osnovne obveze koje proizlaze iz navedene direktive.

32. Stoga valja ukratko iznijeti relevantne aspekte sustava Direktive o staništima.

33. Na temelju članka 4. Direktive o staništima, postupak određivanja područja kao PPO-â odvija se u tri³¹ (ili četiri³², ovisno o njihovoj raspodjeli) stadija.

34. Kao prvo, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive o staništima, svaka država članica predlaže popis područja, uz naznaku koji se prirodni stanišni tipovi i vrste prirodno nalaze na tom području, i taj popis šalje Komisiji.

35. Kao drugo, u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o staništima, Komisija u dogovoru sa svakom državom članicom sastavlja nacrt popisa „područja od značaja za Zajednicu” s popisâ država članica. Na osnovi tog nacrta, Komisija obvezujućom odlukom usvaja popis područja od značaja za Zajednicu. Odluke o stavljanju na popis 423 područja od značaja za Zajednicu koja se nalaze na irskom državnom području bile su, kako je objašnjeno (vidjeti t. 12. ovog mišljenja), donesene 2004., 2007. i 2008.

²⁹ Vidjeti drugu alineju podnaslova „Bivalvia” pod „Mekušci” pa „Beskralješnjaci” točke (a) „Životinje” Priloga II. Direktivi o staništima.

³⁰ Vidjeti primjerice Dilly, L., „Let’s Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel”, Alerce Environmental Blog, 16. studenoga 2020., dostupno na: <https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel>; Ireland National Parks and Wildlife Service, „The Freshwater Pearl Mussel”, dostupno na: <https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel>.

³¹ Vidjeti primjerice presude od 6. travnja 2000., Komisija/Francuska (C-256/98, EU:C:2000:192, t. 7.); od 12. lipnja 2019., CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, t. 37.) i od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, t. 43.)

³² Vidjeti primjerice presude od 11. rujna 2001., Komisija/Irska (C-67/99, EU:C:2001:432, t. 5.); od 18. listopada 2018., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-669/16, EU:C:2018:844, t. 5. i 60.) i od 5. rujna 2019., Komisija/Portugal (Određivanje i zaštita posebnih područja očuvanja) (C-290/18, neobjavljenu, EU:C:2019:669, t. 34.).

36. Kao posljednje, iz članka 4. stavka 4. Direktive o staništima³³ proizlazi da kad se područje usvoji kao područje od značaja za Zajednicu, dotična država članica određuje ga kao PPO. Člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima propisano je:

„Kad se područje od značaja za Zajednicu usvoji u skladu s postupkom utvrđenim u stavku 2., dotična država članica ga određuje kao posebno područje očuvanja što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina, ustanovljujući prioritete u svjetlu značaja tih područja za održavanje ili obnavljanje povoljnog stanja očuvanosti prirodnog stanišnog tipa iz Priloga I. ili vrste iz Priloga II. te koherentnosti mreže Natura 2000, u svjetlu prijetnji od pogoršanja ili uništenja kojima su ta područja izložena.”

37. Drugim riječima, prema članku 4. stavku 4. Direktive o staništima, dotična država članica mora svako područje od značaja za Zajednicu odrediti kao PPO.³⁴ Osim toga, to se određivanje mora provesti u roku od šest godina od donošenja obvezujućeg popisa područja od značaja za Zajednicu. Taj je rok istekao 2010., odnosno 2014. u pogledu područjâ od značaja za Zajednicu o kojima je riječ u ovom predmetu (vidjeti bilješke br. 14. i 15. ovog mišljenja).

38. Iako države članice moraju preoblikovati područja od značaja za Zajednicu u PPO-e, već Komisijino uvrštavanje područja kao područja od značaja za Zajednicu ima izravne pravne posljedice. U skladu s člankom 4. stavkom 5. Direktive o staništima, čim se područje uvrsti na Komisijin popis područja od značaja za Zajednicu, ono podliježe obvezama iz članka 6. stavaka 2. do 4. te direktive. Potonje odredbe imaju za cilj spriječiti svaku buduću štetu na tom području ili je smanjiti na najmanju moguću mjeru u iznimnim slučajevima u kojima je treba tolerirati.³⁵

39. Međutim, glavna odredba, članak 6. stavak 1. Direktive o staništima, aktivira se tek određivanjem područja od značaja za Zajednicu kao PPO-a.³⁶

40. Članak 6. stavak 1. Direktive o staništima propisuje:

„Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priređene za ta područja ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i [vrsta] iz Priloga II. koji su prisutni na tim područjima.”

41. Mjere očuvanja, kao što je jasno navedeno u tekstu te odredbe, moraju odgovarati ekološkim zahtjevima stanišnih tipova i vrsta prisutnih u PPO-ima o kojima je riječ. To znači da određivanje PPO-a zahtijeva ne samo da se njegove geografske granice utvrde obvezujućim aktom³⁷, nego i da

³³ Vidjeti u tom pogledu također članak 1. stavak 1. Direktive o staništima, u kojem je navedena definicija posebnog područja očuvanja, kao i njezinu šestu uvodnu izjavu.

³⁴ Vidjeti primjerice presudu od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma), C-441/17, EU:C:2018:255, t. 207.

³⁵ Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Sweetman i dr. (C-258/11, EU:C:2012:743, t. 43. do 45.), kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Grace i Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, t. 50.). Vidjeti, primjerice, i Komisijin dokument „Upravljanje područjima mreže Natura 2000”: odredbe članka 6. Direktive 92/43/EEZ „o staništima”, 2019., dostupan na Komisijinoj internetskoj stranici, navedenoj u bilješci 23. ovog mišljenja, str. 7. i 8.

³⁶ Prema Obavijesti Komisije o utvrđivanju mjera očuvanja za područja mreže Natura 2000 od 18. rujna 2013. dostupnoj na Komisijinoj internetskoj stranici, navedenoj u bilješci 23. ovog mišljenja, str. 3., određivanje područja kao PPO-a na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima aktivira provedbu članka 6. stavka 1. te direktive.

³⁷ Vidjeti po analogiji presude od 27. veljače 2003., Komisija/Belgija (C-415/01, EU:C:2003:118, t. 22.) i od 14. listopada 2010., Komisija/Austrija (C-535/07, EU:C:2010:602, t. 64.), u kojima je Sud presudio da razgraničavanje posebnih zaštićenih područja na temelju Direktive o pticama mora imati nepobitnu obvezujuću snagu.

se odrede razlozi njegova postojanja, odnosno ciljevi koji se tim određivanjem trebaju postići. Sudska praksa Suda smatra da je utvrđivanje ciljeva očuvanja obvezatan i nužan korak u određivanju PPO-â i provedbi mjera očuvanja.³⁸

42. Provedba potrebnih mjera očuvanja na temelju članka 6. stavka 1. Direktive o staništima obvezatna je. Drugim riječima, iako države članice zadržavaju određenu marginu prosudbe u pogledu izbora najprimjerenijih sredstava koja će se primijeniti³⁹, one se ne mogu odlučiti za nedonošenje prikladnih i učinkovitih mjera, kako bi mogle postići ciljeve PPO-â.

43. Usto, iako članak 6. stavak 1. Direktive o staništima ne propisuje nikakav rok, mjere očuvanja također se moraju donijeti u roku od šest godina od Komisijina donošenja popisa područja od značaja za Zajednicu s obzirom na to da te mjere moraju biti ugrađene u PPO-e, koji pak moraju biti određeni u navedenom roku.

44. Smatram da iz prethodno navedenog proizlaze dvije posljedice. Kao prvo, države članice ne mogu ispuniti obveze koje imaju na temelju članka 6. stavka 1. Direktive o staništima ako određeno područje nisu odredile kao PPO⁴⁰ i, kao drugo, prilikom određivanja PPO-â nužno je da države članice budu jasne u pogledu ciljeva očuvanja koje treba postići u okviru svakog pojedinog takvog područja. U suprotnom se ne može utvrditi odgovaraju li mjere očuvanja ekološkim potrebama određenog stanišnog tipa i određenih vrsta.

45. Stoga su utvrđenja povrede članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima nužno povezana. Slijedom toga, nije iznenađujuće da Komisija obično pokreće postupak zbog istodobne povrede obiju odredbi.

46. Drugim riječima, zbog strukture kako je osmišljena Direktivom o staništima, u svim situacijama u kojima država članica ne odredi PPO u roku od šest godina od donošenja popisa područja od značaja za Zajednicu, ona istodobno krši članak 4. stavak 4. i članak 6. stavak 1. te direktive. To je tako jer su mjere očuvanja valjano određene samo ako su dio sustava uspostavljenog Direktivom o staništima.

47. Jedna od posljedica određivanja PPO-â jest donošenje i provedba mjera očuvanja, kao što to zahtijeva članak 6. stavak 1. Direktive o staništima.⁴¹

48. Prema Komisijinu mišljenju, moguće je istaknuti povredu članka 4. stavka 4. Direktive o staništima odvojeno od njezina članka 6. stavka 1. ako država članica nije poduzela formalne mjere za određivanje PPO-a. Međutim, prema mojem mišljenju, nije moguće zaključiti da je država članica valjano i u bitnome odredila PPO ako nije utvrdila ciljeve očuvanja i mjere očuvanja pomoću kojih se ti ciljevi mogu ostvariti. Stoga je također točno da država članica, time što nije usvojila potrebne mjere očuvanja, krši ne samo članak 6. stavak 1. Direktive o staništima nego i bit članka 4. stavka 4. te direktive.

³⁸ Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, t. 52.).

³⁹ Vidjeti presudu od 10. svibnja 2007., Komisija/Austrija (C-508/04, EU:C:2007:274, osobito t. 75., 76., 87. i 89.).

⁴⁰ Vidjeti u tom pogledu presude od 5. rujna 2019., Komisija/Portugal (Određivanje i zaštita posebnih područja očuvanja) (C-290/18, neobjavljenu, EU:C:2019:669, t. 52.) i od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, t. 76.). U tim je presudama Sud smatrao da se mjere iz članka 6. stavka 1. Direktive o staništima moraju uspostaviti u okviru određenog PPO-a.

⁴¹ Vidjeti, primjerice, presude od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 213.) i od 22. lipnja 2022., Komisija/Slovačka (Zaštita tetrijeba gluhana) (C-661/20, EU:C:2022:496, t. 128.).

49. Zasebno, ali jednako važno pitanje odnosi se na to što čini potrebnu mjeru očuvanja u smislu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima. Ako usvojimo suštinski pristup predložen na početku ovog mišljenja (vidjeti točku 8. ovog mišljenja), može se raditi samo o mjeri koja na temelju aktualnih znanstvenih spoznaja može dovesti do rezultata predviđenog ciljem očuvanja određenog PPO-a. Kada PPO ima više ciljeva očuvanja jer se odnosi na određena staništa kao i na razne životinjske i biljne vrste koje na njemu žive, mjere predviđene člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima moraju obuhvatiti sve te ciljeve. Taj je pristup potvrđen sudskom praksom Suda prema kojoj se mjere očuvanja moraju učinkovito provesti potpunim, jasnim i preciznim mjerama.⁴²

50. U okviru postupka zbog povrede obveze, od Suda se traži da ocijeni ispunjavaju li predmetne mjere očuvanja te zahtjeve na temelju elemenata koje mu je podnijela Komisija i koje dotična država članica može potvrditi ili osporiti. U tom pogledu, smatram da nije nužno da Komisija dokaže ni da Sud ocijeni nedostatnost mjera očuvanja za svaki od PPO-â na državnom području države članice. Dovoljno je dokazati obrazac po kojem se ta nedostatnost javlja. Upravo u tom pogledu postaje važan prigovor koji se temelji na raširenoj i ustrajnoj povredi (vidjeti točke 90. do 112. ovog mišljenja).

51. Time se pak postavlja pitanje dokaza koje treba podnijeti i uloga Komisije, dotične države članice i Suda u pogledu provjere je li poštovan članak 6. stavak 1. Direktive o staništima. Sud je u tom pogledu već potvrdio da Komisija ne raspolaže vlastitim istražnim ovlastima, nego ovisi o informacijama koje pruže države članice.⁴³ Te se informacije mogu pružiti putem nadzora i podnošenja izvješća na temelju članaka 11. i 17. navedene direktive ili na temelju Komisijinih zahtjeva. U svakom slučaju, Komisija bi na temelju informacija koje primi trebala lako moći provjeriti postojanje mjera očuvanja i njihovu povezanost sa svim relevantnim ciljevima očuvanja za svako od staništa i vrsta.⁴⁴ Budući da država članica o kojoj je riječ posjeduje te informacije, ta država članica također može dokazati postojanje i opseg mjera očuvanja kao i u kakvom su one odnosu prema ciljevima očuvanja svakog područja. Stoga se čini mogućim zahtijevati od dotične države članice da navede mjere očuvanja donesene za svako stanište i svaku vrstu, a da se pritom od Komisije ne zahtijeva da dokaže, jer bi to bilo pretjerano otežano, da se nijedna mjera očuvanja koju je ta država članica donijela ne odnosi na tu vrstu i to stanište. Istodobno je i dalje na Komisiji da dokaže da su mjere očuvanja koje je država članica predstavila kao zaštitu vrste ili staništa nedostatne za ispunjavanje te zadaće. Isto tako, Sud bi na temelju informacija koje su mu dostavile relevantne stranke, trebao biti u mogućnosti utvrditi jesu li mjere očuvanja u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima a da pritom ne treba „provesti opsežne istrage”.⁴⁵

52. Naposljetku, važno je naglasiti da država članica, kršeći bilo članak 4. stavak 4. ili članak 6. stavak 1. Direktive o staništima, negativno utječe ne samo na vlastita područja očuvanja prirode nego i na napore uložene na razini Unije radi promicanja očuvanja i biološke raznolikosti putem mreže Natura 2000. Kao što je to Sud potvrdio, iz četvrte i jedanaeste uvodne izjave Direktive o

⁴² Vidjeti presude od 5. rujna 2019., Komisija/Portugal (Određivanje i zaštita posebnih područja očuvanja) (C-290/18, neobjavljenu, EU:C:2019:669, t. 53.) i od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, t. 77.).

⁴³ Vidjeti, na primjer, presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 43.), od 26. travnja 2007., Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250, t. 28.) i od 2. svibnja 2019., Komisija/Hrvatska (Odlagalište Biljane Donje) (C-250/18, neobjavljenu, EU:C:2019:343, t. 35.).

⁴⁴ Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera u predmetu Komisija/Belgija (C-324/01, EU:C:2002:489, t. 14.), u kojem nezavisni odvjetnik ističe da Komisija ima ključnu ulogu u kontekstu Direktive o staništima jer je jedina institucija koja može koordinirati mrežu Natura 2000 i osigurati njezinu koherentnost, primjerice, što se tiče procjene stanja očuvanosti staništa ili vrste u okviru čitavog područja Unije.

⁴⁵ Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Komisija/Austrija (C-535/07, EU:C:2010:85, t. 79.), u kojemu je nezavisna odvjetnica navela: „Ne smatram prikladnim da Sud, u postupku zbog povrede obveze protiv države članice, provodi opsežne istrage kako bi uklonio nedostatke u tvrdnjama Komisije.”

staništima proizlazi da su ugrožena staništa i vrste dio prirodne baštine Europske unije i da su prijetnje koje ih se tiču često prekogranične prirode, tako da donošenje mjera očuvanja ulazi u zajedničku odgovornost svih država članica.⁴⁶

53. Direktiva o staništima, koja je isticana kao, primjerice, „moćno sredstvo za zaštitu prirode”⁴⁷ i „jedan od Unijinih najimpresivnijih ekoloških propisa”,⁴⁸ neće postići svoju svrhu ako države članice ne utvrde mjere očuvanja potrebne za ostvarenje ciljeva očuvanja svakog područja izabranog za sudjelovanje u mreži Natura 2000.

54. S tog ću gledišta sada razmotriti treći prigovor koji je u ovom predmetu istaknula Komisija.

IV. Treći prigovor, koji se temelji na povredi članka 6. stavka 1. Direktive o staništima

55. Svojim trećim prigovorom Komisija tvrdi da je Irska povrijedila članak 6. stavak 1. Direktive o staništima jer ni za jedno od predmetna 423 područja nije utvrdila potrebne mjere očuvanja.

56. Komisija u bitnome ističe četiri vrste tvrdnji. Prvo, za određena područja (230 od 423) uopće ne postoje mjere očuvanja. Drugo, za neka područja (149 od preostala 193 područja) postoje nepotpune mjere očuvanja jer se odnose samo na dio relevantnih stanišnih tipova ili vrsta koji su na tim područjima u znatnoj mjeri prisutni. Treće, za određena područja (44 preostala područja) postoje mjere očuvanja koje se ne temelje na jasno definiranim ciljevima očuvanja specifičnima za određeno područje. Četvrto, na brojnim područjima postojeće mjere očuvanja ne mogu se primjenjivati jer nisu dovoljno precizne i ne odgovaraju na relevantne pritiske i prijetnje. Komisija usto tvrdi da je potonja vrsta povrede raširene i ustrajne naravi.

57. U nastavku ću zasebno razmotriti svaku od četiriju vrsta tvrdnji.

58. Prije nego što se provede ta analiza, važno je pojasniti da, prema mojem mišljenju, ne postoji prepreka tomu da Komisija podnese zaseban prigovor na temelju članka 6. stavka 1. Direktive o staništima ako je za isto područje podnesen prigovor i na temelju njezina članka 4. stavka 4. (na primjer, ako nije formalno određen PPO ili ne postoje ciljevi očuvanja u vezi s pojedinim PPO-om).⁴⁹

59. U ovom predmetu Komisija se u odnosu na sva 423 područja poziva na povredu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima, dok se u odnosu na neka od tih područja također poziva na navodnu povredu članka 4. stavka 4. te direktive.

⁴⁶ Vidjeti, primjerice, presude od 20. listopada 2005., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-6/04, EU:C:2005:626, t. 25.) i od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, t. 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”, u Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. and Van Hoorick, G. (ur.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?*, Routledge, London, 2015., str. 9., v. str. 13.

⁴⁸ Born, C.-H., Cliquet, A. i Schoukens, H., „Outlook” u *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?*, citirano u bilješci 47. ovog mišljenja, str. 499., v. str. 499.

⁴⁹ Vidjeti po analogiji presudu od 2. kolovoza 1993., Komisija/Španjolska (C-355/90, EU:C:1993:331, t. 20. do 22.) koja se odnosi na Direktivu o pticama i u kojoj je Sud odbio argumentaciju Španjolske prema kojoj se državi članici ne može prigovoriti da je istodobno povrijedila odredbe o klasificiranju područja kao posebnih zaštićenih područja i odredbe koje se odnose na mjere zaštite na takvom području, obrazlažući to time da se ciljevi zaštite utvrđeni u toj direktivi ne bi mogli postići kad bi država članica morala postupiti u skladu s obvezama koje se odnose na utvrđivanje mjera samo u slučajevima u kojima je prethodno bilo utvrđeno posebno zaštićeno područje. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika W. van Gervena u predmetu Komisija/Španjolska (C-355/90, neobjavljeno, EU:C:1993:229, t. 22.).

60. Kao što sam već navela (vidjeti točke 44. do 48. ovog mišljenja), utvrđenje povrede članka 6. stavka 1. Direktive o staništima podrazumijeva i povredu biti njezina članka 4. stavka 4., jer se ne može smatrati da je PPO valjano utvrđen ako nisu donesene i provedene potrebne mjere očuvanja. S druge strane, utvrđenje da država članica nije formalno odredila PPO ili uspostavila ciljeve očuvanja, što je protivno članku 4. stavku 4. Direktive o staništima, znači da također postoji povreda članka 6. stavka 1. te direktive jer su mjere očuvanja donesene u skladu s Direktivom o staništima samo ako su povezane s određenim PPO-om i ciljevima njegova očuvanja.

61. Stoga, uzimajući u obzir povezanost tih dviju odredaba, čak i ako se tvrdnje o povredi mogu odvojeno ocjenjivati, Komisija ne može izbjeći podnošenje tužbe zbog povrede u odnosu na obje odredbe.

A. Tvrdnja da Irska u odnosu na određena područja nije donijela nijednu mjeru očuvanja

62. Komisija tvrdi da na temelju informacija koje je Irska dostavila u okviru prethodnog postupka postoji 230 područja za koja ne postoji nijedna mjera očuvanja.

63. Odgovarajući na tu tvrdnju Irska objašnjava da irsko pravo sadržava popis radnji koje se moraju prijaviti (*Notifiable Actions*) i popis aktivnosti za koje se zahtijeva suglasnost (*Activities Requiring Consent*; u daljnjem tekstu: ARC-ovi), kojim se određuju aktivnosti za koje se zahtijeva suglasnost nadležnog ministra prije nego što se one mogu poduzeti na nekom području. I radnje koje se moraju prijaviti i ARC-ovi čine, prema mišljenju Irske, mjere očuvanja specifične za određeno područje koje služe sprečavanju nanošenja štete određenim vrstama i staništima na svakom području. Stoga, prema mišljenju Irske, od 423 područja o kojima je riječ ne postoji nijedno za koje nisu utvrđene specifične mjere očuvanja, s obzirom na to da za svako područje postoji popis ARC-ova i radnji koje se moraju prijaviti.

64. Međutim, kao što to navodi Komisija, obveza donošenja potrebnih mjera očuvanja na temelju članka 6. stavka 1. Direktive o staništima ne smije se miješati ili ograničiti na donošenje mjera za sprečavanje pogoršanja područja. Takve se mjere donose na temelju članka 6. stavka 2. Direktive o staništima odmah nakon objave popisa područja od važnosti za Zajednicu (vidjeti točku 38. ovog mišljenja). Naprotiv, mjere očuvanja koje zahtijeva članak 6. stavak 1. te direktive jesu pozitivne, proaktivne mjere za održavanje ili povrat u povoljno stanje očuvanosti područja.⁵⁰

65. U skladu s informacijama koje je Irska dostavila o popisima radnji koje se moraju prijaviti i ARC-ova koji se primjenjuju na svakom pojedinom području, oni su u više pogleda općenite naravi (u nizu slučajeva za različita područja određene su iste aktivnosti i radnje, primjerice „melioracija, uključujući zatrpavanje”, „miniranje, bušenje, jaružanje ili na drugi način uklanjanje ili remećenje fosila, stijena, minerala, mulja, pijeska, šljunka ili drugog sedimenta”) i ne pružaju detalje o svojoj učinkovitoj provedbi ili o tome kako se nadovezuju na ekološke zahtjeve svakog područja.

66. Nadalje, Irska navodi popis 79 područja za koje ističe da postoji potpuni skup mjera očuvanja. Također se poziva na deset horizontalnih programa kojima se provode mjere očuvanja u odnosu na stanišne tipove i vrste, a ne na pojedinačna područja. Te iste argumente ističe i u pogledu tvrdnje da je za određena područja usvojila nepotpune mjere očuvanja (vidjeti točke 72. i 76. ovog mišljenja).

⁵⁰ Isto stajalište izraženo je i u mišljenju nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu *Sweetman* i dr. (C-258/11, EU:C:2012:743, t. 42.), u kojem je nezavisna odvjetnica navela da mjere očuvanja u smislu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima „u biti postoje kako bi se više ili manje redovno poduzimali pozitivni koraci radi zadržavanja i/ili obnavljanja stanja očuvanosti predmetnog područja”.

67. Međutim, bez potrebe provođenja istrage o tome jesu li mjere očuvanja za tih 79 područja doista potpune, takav argument ne opovrgava tvrdnju prema kojoj postoje područja u kojima uopće ne postoje mjere očuvanja (Komisija tvrdi da postoji 230 takvih područja). Isto vrijedi i za pozivanje Irske na deset horizontalnih programa. U nedostatku dodatnih informacija teško je samo na temelju postojanja takvih programa zaključiti da ne postoje područja bez ikakvih mjera.

68. Irska stoga, prema mojem mišljenju, nije osporila Komisijinu tvrdnju prema kojoj za niz područja ne postoje mjere očuvanja.

B. Prigovor koji se temelji na tome da je Irska za određena područja donijela nepotpune mjere očuvanja

69. Komisija tvrdi da, na temelju informacija koje je Irska dostavila u okviru prethodnog postupka, za 149 područja postoje nepotpune mjere očuvanja jer obuhvaćaju samo dio relevantnih staništa i vrsta za koje je područje određeno.

70. U prilog toj tvrdnji Komisija se poziva na sudsku praksu Suda kojom se zahtijeva da se članak 6. stavak 1. Direktive o staništima provede potpunim mjerama.

71. U toj sudskoj praksi⁵¹ Sud je naglasio da su predmetne mjere očuvanja nepotpune jer ne uključuju mjere koje su utvrđene sustavno s obzirom na ekološke zahtjeve svakog stanišnog tipa i svake vrste prisutne na svakom od PPO-â.

72. Irska u odgovoru tvrdi da trenutačno provodi deset horizontalnih programa u više PPO-â, kojima se, kao što je navedeno, provode mjere očuvanja u pogledu staništa ili vrste, a ne pojedinih područja.

73. Savezna Republika Njemačka u tom pogledu dodaje da se, kako bi bile potpune i precizne, mjere očuvanja ne moraju nužno određivati pojedinačno, „vrstu po vrstu” i „stanišni tip po stanišni tip”. Ovisno o kontekstu, općom zabranom štetnih radnji katkad se može odgovoriti na sve bitne prijetnje i pritiske, dok su u drugim slučajevima potrebne diferencirajuće mjere.

74. Prema mojem mišljenju, iako se provedba mjera očuvanja horizontalnim programima ne može sama po sebi smatrati problematičnom, mora biti jasan način na koji ti programi odgovaraju svakom staništu i vrsti svakog područja.

75. Međutim, Irska ne pruža konkretne informacije o tome koje bi mjere očuvanja utvrđene na temelju tih programa ispunjavale posebne ciljeve očuvanja za svako područje. Stoga je teško samo iz informacija koje se odnose na te horizontalne programe zaključiti da oni ispunjavaju potrebe svakog staništa i vrste u svakom PPO-u. Nadalje, kao što to navodi Komisija i što Irska nije osporila, četiri od navedenih programa donesena su nakon isteka roka određenog u dodatnom obrazloženom mišljenju (vidjeti točku 17. ovog mišljenja) i stoga ih se u ovom predmetu ne može uzeti u obzir.⁵²

⁵¹ Vidjeti presude od 5. rujna 2019., Komisija/Portugal (Određivanje i zaštita posebnih područja očuvanja) (C-290/18, neobjavljenu, EU:C:2019:669, osobito t. 54. i 55.) i od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, osobito t. 80. do 86. i 88.).

⁵² U skladu s ustaljenom sudskom praksom, u postupku na temelju članka 258. UFEU-a, na pitanje je li država članica propustila ispuniti svoje obveze odgovara se s obzirom na situaciju koja u državi članici prevladava na kraju razdoblja određenog u obrazloženom mišljenju te Sud ne može uzeti u obzir nikakve kasnije promjene. Vidjeti, primjerice, presude od 13. prosinca 2007., Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, t. 74.) i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Borba protiv pranja novca) (C-550/18, EU:C:2020:564, t. 30.).

76. Irska također navodi popis 79 područja za koje ističe da postoje potpune mjere očuvanja. Međutim, kao što to navodi Komisija, taj popis nije potkrijepljen nijednom informacijom o potpunim mjerama za ta područja ni datumima na koje su te mjere donesene. Irska navodi primjere za šest područja i za daljnje 21 područje kojima se štiti šišmiš mali potkovnjak (*Rhizophus hipposideros*), ali ne objašnjava po čemu bi ijedan od tih primjera bio povezan s ciljevima očuvanja ili zašto bi bio potpun uzimajući u obzir te ciljeve. Irska u odnosu na te primjere ne navodi ni datume na koje su mjere očuvanja uvedene i provedene. Iz toga proizlazi da se ne može provjeriti jesu li one donesene prije ili nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju (vidjeti točku 17. ovog mišljenja).⁵³

77. Navest ću nekoliko primjera:

- na PPO-u IE000090 Glengarriff Harbour and Woodland nalazi se prioritetni stanišni tip (aluvijalne šume s vrstama *Alnus glutinosa* i *Fraxinus excelsior*), uz dodatni stanišni tip (stare šume hrasta kitnjaka sa svojstama roda *Ilex* i *Blechnum* na Britanskim otocima) i četiri vrste (puž balavac *Geomalacus maculosus*), šišmiš mali potkovnjak, vidra (*Lutra lutra*) i obični tuljan (*Phoca vitulina*). Na popisu za to područje nalazi se šest mjera očuvanja. Međutim, one su općenite naravi („Program nadzora stranih invazivnih vrsta”, „Režim upravljanja izvornim šumama”, „Režim upravljanja rekreativnim aktivnostima”, „Režim upravljanja divljim biljojedima”, „Upravljanje skloništima za šišmiše” i „Program za prijenos komunikacija i znanja”). Nema preciznih informacija o usklađenosti tih mjera očuvanja s posebnim ciljevima očuvanja utvrđenima za svako od tih staništa i vrsta na tom području.⁵⁴ Čini se da za brojne ciljeve očuvanja ne postoje odgovarajuće mjere očuvanja (primjerice, što se tiče običnog tuljana, naznačena su samo navedena treća i šesta mjera očuvanja, dok se uopće ne spominju ciljevi koji se odnose na lokalitete za razmnožavanje, odbacivanje krzna i odmaranje na obali), a za vidru ne postoji nijedna mjera očuvanja.
- na PPO-u IE0000364 Kilgarvan Ice House nalazi se jedna vrsta (šišmiš mali potkovnjak) i navedene su tri mjere očuvanja („Upravljanje skloništima za šišmiše”, „Sadnja stabala” i „Otkup zemljišta”). Za to područje Irska je navela sedam posebnih ciljeva očuvanja u pogledu održavanja populacije, zimskih skloništa, ljetnih skloništa, pomoćnih skloništa, opsega potencijalnog lovnog staništa, linearnih elemenata (putanja leta) i svjetlosnog onečišćenja, pri čemu nije navela kako su te mjere i ciljevi povezani.
- na PPO-u IE0000412 Slieve Bloom Mountains nalazi se jedno prioritetno stanište (kompleksni cretovi) i dva dodatna stanišna tipa (sjevernoatlantske vlažne vrištine s vrstom *Erica tetralix* i aluvijalne šume s vrstama *Alnus glutinosa* i *Fraxinus excelsior*) te je navedeno deset mjera očuvanja („Program nadzora invazivnih stranih vrsta”, „Uspostavljanje plana upravljanja požarima”, „Režim upravljanja izvornim šumama”, „Režim upravljanja rekreativnim aktivnostima”, „Režim upravljanja divljim biljojedima”, „Režim popravljivanja/održavanja puta radi sprečavanja oštećivanja osjetljivih područja”, „Program blokiranja odvoda”, „Ugradnja puta/staze radi sprečavanja oštećivanja osjetljivih područja”, „Program prijenosa komunikacija i znanja” i „Režim povećanja otpornosti staništa na požare”). Međutim, nije pojašnjeno kako su te mjere očuvanja usklađene s 19 specifičnih ciljeva očuvanja za to prioritetno stanište, kao i s 20, odnosno 13 specifičnih ciljeva očuvanja koji su navedeni za ta dva dodatna staništa, a koji

⁵³ Ističem da je Komisija, na temelju informacija koje je primila od Irske u okviru prethodnog postupka, za nekoliko tih područja navela da ne postoje nikakve mjere očuvanja.

⁵⁴ Ciljevi očuvanja za određena područja mogu se pronaći na internetskoj stranici National Parks and Wildlife Servicea (<https://www.npws.ie>) koji je zadužen za provedbu Direktive o staništima u Irskoj. Za to PPO priopćeno je 12 ciljeva tog prioritetnog stanišnog tipa, 13 ciljeva dodatnog stanišnog tipa, 4 za puža balavca Kerry, 7 za malog potkovnjaka, 8 za vidru i 5 za običnog tuljana.

se odnose na, među ostalim, površinu staništa, rasprostranjenost staništa, funkciju ekosustava, raznovrsnost zajednice, sastav vegetacije, strukturu vegetacije, isušivanje i eroziju, pokazatelje lokalne specifičnosti, veličinu i strukturu šuma.

- na PPO-u IE0001242 Carrownagul Bog nalazi se jedno prioritarno stanište (aktivni nadignuti cretovi) i dvije dodatne vrste staništa (degradirani nadignuti cretovi kod kojih je moguća prirodna obnova i depresije na tresetnoj podlozi *Rhynchosporion*) te je navedeno 12 mjera očuvanja koje su u velikom dijelu opće naravi (primjerice, „Krčenje plantažne šume”, „Utvrđivanje vlasništva”, „Program nadzora invazivnih stranih vrsta”, „Režim upravljanja odvodnjavanjem”, „Režim upravljanja ubiranjem treseta” i „Program blokiranja odvoda”). Istodobno postoji 17 ciljeva očuvanja što se tiče površine staništa, rasprostranjenosti staništa, površine nadignutih cretova, vodostaja, uzoraka protoka, prijelaznih područja, kvalitete vegetacije, tipičnih vrsta nadignutih cretova, elemenata lokalne specifičnosti, negativnih fizičkih pokazatelja, sastava vegetacije, kvalitete zraka i kvalitete vode.
- u odnosu na PPO IE0002010 Old Domestic Building (Keevagh), koje je određeno za zaštitu vrste šišmiša mali potkovnjak, navedena je jedna mjera očuvanja („Upravljanje skloništem za šišmiše”) s pojašnjenjima („Popravljeni dimnjak i prozori; potrebni daljnji radovi zbog propadanja zgrade”), dok je navedeno pet detaljnih ciljeva očuvanja specifičnih za određeno područje, a koji se odnose na populaciju po skloništu, ljetna skloništa, razmjer potencijalnog lovnog staništa, linearne značajke i svjetlosno onečišćenje.

78. Stoga ne vidim kako bi se na temelju elemenata koje je iznijela Irska moglo smatrati da ti primjeri dokazuju da su za navedena područja donesene potpune mjere očuvanja. To što mjere očuvanja možda postoje za određena područja, prema mojem mišljenju, nije dovoljno da zadovolji zahtjeve članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

79. Irska stoga, prema mojem mišljenju, nije osporila Komisijinu tvrdnju prema kojoj u odnosu na niz područja nisu donesene potpune mjere očuvanja.

C. Prigovor koji se temelji na tome da se mjere očuvanja koje je donijela Irska ne temelje na ciljevima očuvanja

80. Komisija tvrdi da se, na temelju informacija koje je Irska dostavila u okviru pre-sudskog postupka, za (barem) 44 područja, mjere očuvanja ne temelje na ciljevima očuvanja utvrđenima za svako područje.

81. Zahtjeve iz članka 6. stavka 1. Direktive o staništima da se mjere očuvanja utemelje na detaljnim ciljevima očuvanja specifičnim za određeno područje Komisija tumači na način da sadržavaju materijalne (ciljevi i mjere moraju biti u međusobnoj vezi) i sekvencijske (ciljevi ne smiju uslijediti nakon mjera) dijelove. Prema Komisijinu mišljenju, to je u skladu s kontekstom i ciljevima Direktive o staništima. Komisija je naglasila na raspravi da je situacija u kojoj država članica najprije utvrdi mjere, a potom ciljeve očuvanja, pri čemu prvo navedene u potpunosti odgovaraju potonjima nerealna, tako da postoji velik rizik da ciljevi očuvanja ne bi služili kao mjerilo za ocjenu prikladnosti mjera očuvanja, nego bi samo odražavali takve mjere.

82. Irska, koju podupire Savezna Republika Njemačka, osporava Komisijine navode. Konkretno, te dvije države članice tvrde da nije potrebno da se ciljevi očuvanja odrede prije utvrđivanja mjera očuvanja.

83. Kao što je to Irska naglasila na raspravi, članak 6. stavak 1. Direktive o staništima ne utvrđuje poseban redoslijed ciljeva i mjera očuvanja jer to nije potkrijepljeno ni tekstom te odredbe ni sudskom praksom Suda. Irska ističe da postoji 37 područja na kojima su se mjere očuvanja temeljile na prilagođenoj ocjeni prijetnji i pritiska unatoč činjenici da ciljevi očuvanja specifični za određeno područje još nisu bili doneseni ni objavljeni.

84. Savezna Republika Njemačka naglašava da povreda članka 6. stavka 1. Direktive o staništima ne može proizići samo iz činjenice da su mjere očuvanja već bile donesene prije nego su ciljevi očuvanja utvrđeni; odlučujući element mora biti jesu li potrebne mjere očuvanja donesene i kao takve učinkovite.

85. U tom pogledu, suprotno onomu što tvrdi Komisija, nisam uvjerena u to da mjere očuvanja nisu u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima samo zato što su ciljevi očuvanja bili utvrđeni nakon donošenja takvih mjera. Prema mojem mišljenju, važno je jesu li potrebne mjere očuvanja odgovarajuće i učinkovite kako bi se ispunili ekološki zahtjevi staništa i vrsta za koje je to područje određeno.

86. Ne čini mi se uvjerljiv Komisijin argument o riziku da će, ako se taj redoslijed promijeni, ciljevi očuvanja biti prilagođeni mjerama očuvanja. Upravo suprotno, vjerojatnije je da je država članica već prepoznala potrebe određenog područja, iako ih službeno nije izrazila kao ciljeve očuvanja. Teško je prihvatiti da su države članice utvrdile mjere očuvanja bez valjanog razloga.

87. Međutim, to ne znači da, čak i ako su mjere očuvanja prve postojale, one ne bi trebale odgovarati ciljevima očuvanja određenih područja kako bi se ispunili zahtjevi članka 6. stavka 1. Direktive o staništima. To ne znači ni da ciljevi očuvanja ne bi trebali biti jasno navedeni. Utvrđivanje ciljeva očuvanja je, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda⁵⁵, obvezatan i nužan korak pri određivanju PPO-â i provedbi mjera očuvanja (vidjeti točku 41. ovog mišljenja).

88. Stoga smatram da prigovor Komisije prema kojem je Irska povrijedila članak 6. stavak 1. Direktive o staništima time što je utvrdila mjere očuvanja prije određivanja ciljeva očuvanja nije osnovan.

89. Međutim, budući da Irska nije osporila da mjere očuvanja nisu povezane s ciljevima očuvanja predmetnih područja, Komisijin prigovor koji se temelji na povredi članka 6. stavka 1. Direktive o staništima jest osnovan.

D. Prigovor koji se temelji na neučinkovitosti mjera očuvanja koje je donijela Irska i na postojanju raširene i ustrajne povrede obveze od strane Irske

90. Komisija prigovara Irskoj, na temelju informacija koje je ta država članica dostavila u okviru predsudskog postupka, da je počinila raširenu i ustrajnu povredu obveza koje ima na temelju članka 6. stavka 1. Direktive o staništima time što je sustavno određivala nedovoljno detaljne mjere očuvanja koje ne odgovaraju na sve prijetnje i pritiske na staništa i vrste prisutne na svakom području.

91. Stoga Komisija tvrdi ne samo da neke mjere očuvanja ne ispunjavaju kvalitativne zahtjeve jer nisu dovoljno učinkovite nego i da podneseni primjeri pokazuju obrazac koji je rezultirao raširenom i ustrajnom povredom koju je počinila Irska.

⁵⁵ Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, t. 52.).

92. Komisija navodi tri primjera koji uključuju dva prioriteta stanišna tipa (obalne lagune i kompleksni cretovi) i jednu prioriteta vrstu (riječnu bisernicu) kako bi dokazala da mjere očuvanja nisu dovoljno kvalitetne jer ne sadržavaju kvantitativne podatke, ne navode odgovorne sudionike ni rokove, kao ni ključne pritiske i prijetnje tim staništima i vrstama.⁵⁶

93. U sudskoj praksi koju navodi Komisija⁵⁷ Sud je objasnio da mjere očuvanja moraju biti ne samo potpune, nego i jasne i precizne. Zahtjev potpunosti obrađen je u odnosu na drugu Komisijinu tvrdnju u ovom predmetu (vidjeti točke 69. do 79. ovog mišljenja). Međutim, Sud još nije imao priliku detaljno pojasniti što podrazumijeva zahtjev jasnih i preciznih mjera. Sud je do sada mjere za očuvanje smatrao nedostatnima ako su bile općenite i programske ili su zahtijevale daljnje provedbene mjere kako bi postale učinkovite.

94. Slažem se s Komisijom da se učinkovite mjere očuvanja moraju pozabaviti svim ključnim pritiscima i prijetnjama staništima i vrstama na svakom području. Mogu se također složiti da takve mjere moraju biti dovoljno precizne i detaljne kako bi se odgovorilo na potrebe predmetnog područja. Međutim, ne može se općenito predvidjeti znači li dovoljna preciznost prethodnu kvantifikaciju ili prepoznavanje relevantnih sudionika i rokova jer to ovisi o okolnostima određenog područja i vrsti mjera prilagođenih njegovima potrebama. Odlučujuće je da se takve mjere mogu provesti.⁵⁸ Stoga, ako se bez prepoznavanja odgovornih sudionika, rokova ili kvantificiranih ciljeva ne može očekivati provedba, takve mjere moraju unaprijed sadržavati te vrste informacija. Ako, naprotiv, te informacije u određenim slučajevima nisu potrebne, na državi je članici da objasni razloge zbog kojih se mjera ipak može učinkovito provesti.

95. Irska ne iznosi nijedan argument kako bi osporila informacije koje je Komisija iznijela u vezi s neučinkovitošću mjera očuvanja u pogledu tih triju primjera.

96. Budući da se 27 primjera koje je Irska istaknula u pogledu donošenja potpunih mjera očuvanja može shvatiti i kao odgovor na tvrdnju o nedovoljnoj kvaliteti tih mjera, primjećujem da se samo jedan primjer (PPO Slieve Bloom Mountains navedeno u točki 77. ovog mišljenja i koje uključuje kompleksne cretove) odnosi na neko od prioriteta staništa i vrsta na koje se Komisija poziva kako bi potkrijepila tu tvrdnju.

97. S tim u vezi, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, na Komisiji je, s obzirom na to da ona mora dokazati postojanje navodne povrede obveze, da Sudu pruži elemente koji su mu potrebni za provjeru postojanja te povrede, pri čemu se Komisija ne može pozvati ni na kakvu pretpostavku.⁵⁹ Kada Komisija podnese dovoljno dokaza da se nacionalne odredbe kojima se

⁵⁶ Prema Komisijinu mišljenju, Irska je u odnosu na obalne lagune odredila 25 područja, ali je priopćila mjere očuvanja samo za tri od tih područja, koje ne sadržavaju kvantitativne podatke, ne navode odgovorne sudionike ni rokove djelovanja kao ni ključne pritiske i prijetnje, poput onih vezanih uz onečišćenje i ispuštanja štetnih tvari. Irska je u odnosu na kompleksne cretove odredila 50 područja, ali je navela određene mjere očuvanja samo za 13 od tih područja, koje su izrazito općenite, ne sadržavaju kvantitativne specifikacije predviđenih mjera očuvanja te se ne bave određenim izraženim pritiscima i prijetnjama, kao što su vjetroelektrane i druga infrastruktura, ubiranje treseta, erozija, spaljivanje i odvodnjavanje. Za riječnu bisernicu Irska je odredila 19 područja, ali je priopćila mjere očuvanja samo za tri područja, ne navodeći kvantitativne podatke ili odgovorne sudionike i rokove te ne razmotrivši ključne pritiske i prijetnje, kao što su one iz difuznih i točkastih izvora.

⁵⁷ Vidjeti presude od 5. rujna 2019., Komisija/Portugal (Određivanje i zaštita posebnih područja očuvanja) (C-290/18, neobjavljenu, EU:C:2019:669, osobito t. 53. i 55.) i od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, neobjavljenu, EU:C:2020:1047, t. 77. i 82.).

⁵⁸ Vidjeti presudu od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 213. i 214.).

⁵⁹ Vidjeti, na primjer, presude od 28. ožujka 2019., Komisija/Irska (Sustav za prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda) (C-427/17, neobjavljenu, EU:C:2019:269, t. 38.) i od 8. ožujka 2022., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (Borba protiv prijevara umanjnjem vrijednosti) (C-213/19, EU:C:2022:167, t. 221.).

prenosi direktiva na području tužene države članice ne primjenjuju pravilno u praksi, potonja ima obvezu meritorno i detaljno osporiti ponuđene elemente i zaključke koji iz njih proizlaze.⁶⁰

98. Prema mojem mišljenju, Komisija je u ovom slučaju podnijela dostatne dokaze o tome da su mjere očuvanja u odnosu na ta tri primjera nedovoljne kvalitete da bi se ispunili zahtjevi u pogledu kvalitete iz članka 6. stavka 1. Direktive o staništima, dok Irska nije iznijela nijedan dokaz koji bi mogao oboriti tu tvrdnju.

99. Stoga smatram da je, što se tiče staništâ i vrsta koje je Komisija iznijela kao primjer, Irska povrijedila obveze donošenja učinkovitih mjera, koje ima na temelju članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

100. Komisija nadalje tvrdi da su ta tri primjera reprezentativna da pokažu raširenu i ustrajnu povredu jer se odnose na velik broj područja, upućuju na geografsku konfiguraciju mreže PPO-â u Irskoj te se odnose na staništa i vrste za čije očuvanje je ta mreža od kritične važnosti.

101. Stoga, iako Komisija nije iznijela posebne argumente u pogledu drugih PPO-â koji se odnose na različita staništa ili vrste, ta institucija, pozivajući se na raširenu i ustrajnu povredu, podrazumijeva da povreda članka 6. stavka 1. Direktive o staništima postoji i na drugim područjima ako mjere donesene u okviru tih drugih PPO-â ne ispunjavaju kvalitativne zahtjeve.

102. Irska nije osporila konkretne navode iz primjera koje je iznijela Komisija niti je osporila da ti primjeri pokazuju da postoji raširena i ustrajna povreda članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

103. Koja je dodana vrijednost, ako ona uopće postoji, tvrdnje da je povreda obveze raširena i ustrajna?

104. Komisija je započela praksu prijavljivanja raširene i ustrajne povrede u postupcima u vezi sa zaštitom okoliša s predmetom u kojem je donesena presuda Komisija/Irska.⁶¹ U toj presudi⁶² Sud je priznao da se „načelno ništa ne protivi tomu da Komisija istovremeno traži da se utvrdi da odredbe direktive nisu poštovane zbog postupanja tijela države članice u pogledu posebno utvrđenih situacija i da se utvrdi da te odredbe nisu poštovane zbog toga što su ta tijela usvojila opću praksu koja im je suprotna, a koju po potrebi ilustriraju određene situacije”.

105. Ta sudska praksa koja se odnosi na raširenu i ustrajnu povredu⁶³ u bitnome znači da Komisija može pokrenuti postupak zbog povrede obveze protiv države članice zbog njezine navodne raširene i ustrajne povrede prava Unije na temelju konkretnih slučajeva, za razliku od

⁶⁰ Vidjeti, na primjer, presude od 28. ožujka 2019., Komisija/Irska (Sustav za prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda) (C-427/17, neobjavljenu, EU:C:2019:269, t. 39.) i od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite) (C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 112.).

⁶¹ Vidjeti presudu od 26. travnja 2005. (C-494/01, EU:C:2005:250)

⁶² Presuda od 26. travnja 2005., Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 27.) Od novijih presuda, vidjeti, primjerice, presudu od 5. rujna 2019., Komisija/Italija (Bakterija *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, t. 73.); vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika L. A. Geelhoeda u predmetu Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2004:546, osobito t. 15. do 22. i 43. do 60.).

⁶³ Vidjeti, na primjer, presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 127. i 174.), kao i od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 33.) („raširena i ustrajna”). Mogu se koristiti i slični opisi. Vidjeti, primjerice, presude od 10. rujna 2009., Komisija/Grčka (C-416/07, EU:C:2009:528, t. 25.) („strukturna i opća”), i od 10. studenoga 2020., Komisija/Italija (Granične vrijednosti – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, t. 75. i 77.) („sustavna i ustrajna”).

uobičajenog postupka zbog povrede obveze koji se odnosi na izolirane incidente.⁶⁴ Stoga se čini da je dodana vrijednost te vrste prigovora u tome da, kad Sud utvrdi da je država članica počinila takvu raširenu i ustrajnu povredu prava Unije, to će vjerojatno zahtijevati opću i sustavnu promjenu prakse, umjesto otklanjanja samo pojedinačnih utvrđenih povreda.⁶⁵

106. Kao što je to objasnio nezavisni odvjetnik L. A. Geelhoed u svojem mišljenju u predmetu Komisija protiv Irske,⁶⁶ kako bi se utvrdilo da je povreda obveze od strane države članice raširena i ustrajna, moguće je uzeti u obzir elemente kao što su razmjer, trajanje i težina povrede. Razmjer znači da su primjeri na temelju kojih je povreda dokazana reprezentativni za ponašanje države članice u područjima obuhvaćenima direktivom. Trajanje podrazumijeva postojanje povrede tijekom duljeg razdoblja, dok težina povrede može biti povezana s prvim dvama elementima ili s veličinom posljedica koje proizlaze iz neprimjene određenog propisa Unije.

107. Kada je riječ o utvrđivanju elemenata na temelju kojih se može zaključiti da je povreda obveze raširena i ustrajna, prema mojem mišljenju ništa se ne mijenja u pogledu tereta dokazivanja. Komisija mora predložiti dostatne dokaze da je država članica počinila raširenu i ustrajnu povredu na temelju niza primjera koje treba smatrati reprezentativnima za praksu predmetne države članice te na temelju takva obrasca mora biti vjerojatno da ista vrsta povrede postoji u drugim pojedinačnim situacijama koje nisu posebno razmotrene. Na državi članici je da meritorno i detaljno ospori elemente podnesene u vezi s tim primjerima i zaključke koji su iz njih izvedeni.⁶⁷

108. U ovom slučaju Irska nije iznijela nijedan argument kojim bi osporila Komisijinu tvrdnju prema kojoj su tri primjera reprezentativna za navodnu raširenu i ustrajnu povredu.

109. Stoga, prema mojem mišljenju, Irska nije osporila Komisijinu tvrdnju prema kojoj je počinila raširenu i ustrajnu povredu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima time što je sustavno određivala mjere očuvanja koje nisu dovoljno detaljne te ne odgovaraju na sve pritiske i prijetnje staništima i vrstama na svakom području.

110. Nadalje, s obzirom na to da su se još 2010. trebale donijeti i provesti učinkovite mjere u većini PPO-â o kojima je riječ, smatram da je prisutan element trajanja potreban za utvrđivanje raširene i ustrajne povrede. Ako ga se poveže s težinom posljedica povrede do kojih bi moglo doći, i to tim više što bi određeni procesi mogli postati nepovratni ako se ne poduzmu potrebne mjere, smatram da su u ovom slučaju ispunjeni uvjeti za utvrđenje raširene i ustrajne povrede članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

⁶⁴ Vidjeti, osim toga, primjer 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, str. 31., na str. 33. do 50.; Lenaerts, K. i Gutiérrez-Fons, J. A., „The General System of EU Environmental Law Enforcement”, *Yearbook of European Law*, Vol. 30, 2011, str. 1., na str. 9. do 11.; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, str. 95. do 98. Kao što je navedeno u stručnoj literaturi, ta sudska praksa nije istovjetna onoj koja se odnosi na upravnu praksu u kontekstu postupka zbog povrede obveze. Vidjeti, primjerice, Lenaerts, K., Maselis, I. i Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 167.

⁶⁵ Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika L. A. Geelhoeda u predmetu Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2004:546, t. 48.); vidjeti također, primjerice, P. Wennerås, navedeno u bilješki 64. ovog mišljenja, str. 42. do 46., i L. Prete, navedeno u bilješki 64. ovog mišljenja, str. 97. To podrazumijeva mogućnost da dotična država članica mora platiti novčane kazne na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a ako se ne ukloni raširena i ustrajna povreda. Vidjeti, primjerice, presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407).

⁶⁶ C-494/01, EU:C:2004:546, t. 43.

⁶⁷ Vidjeti, primjerice, presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 46. i 47.) i od 26. travnja 2007., Komisija/Italija (C-135/05, EU:C:2007:250, t. 32.).

111. Stoga smatram da je Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da je Irska počinila raširenu i ustrajnu povredu svojih obveza određivanja potrebnih mjera očuvanja u smislu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

112. Uzimajući u obzir navedene razloge, treći Komisijin prigovor je osnovan.

V. Zaključak

113. S obzirom na prethodna razmatranja i ne dovodeći u pitanje razmatranje drugih prigovora istaknutih u ovom predmetu, predlažem Sudu da utvrdi da je Irska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 1. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore jer nije utvrdila potrebne mjere očuvanja koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. toj direktivi i vrsta iz njezina Priloga II. prisutnih na područjima očuvanja.