Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
TAMARA ĆAPETA
της 9ης Φεβρουαρίου 2023[1]

Υπόθεση C-444/21

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Ιρλανδίας

«Παράβαση κράτους μέλους – Οδηγία 92/43/ΕΟΚ – Διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας – Άρθρο 6, παράγραφος 1 – Ειδικές ζώνες διατήρησης – Υποχρέωση καθορισμού των αναγκαίων μέτρων διατήρησης – Γενική και διαρκής παράβαση»

I. Εισαγωγή

1. «Ο ζωντανός κόσμος είναι ένα μοναδικό και εντυπωσιακό θαύμα [...] Βασιζόμαστε εξ ολοκλήρου σε αυτή την καλορυθμισμένη μηχανή υποστήριξης της ζωής και αυτή βασίζεται στη βιοποικιλότητά της για να λειτουργεί ομαλά»[2].

2. Η βιοποικιλότητα δεν έχει μόνο εγγενή αξία, αλλά και ύψιστη σημασία για την ανθρώπινη επιβίωση. Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ[3], οι πιθανές συνέπειες που θα προκύψουν από την απώλεια της βιοποικιλότητας[4] περιλαμβάνουν, κατ' ελάχιστον, την επισιτιστική ανασφάλεια, την επιδείνωση της κλιματικής αλλαγής, καθώς και κινδύνους για την υγεία, την επιχειρηματικότητα και τον πολιτισμό.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Hughes, J., Scholey, K., και Fothergill, A. (σκην.), *David Attenborough: A Life on Our Planet*, Πρωτότυπο ντοκιμαντέρ Netflix, 2020.

3 Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, *The Global Risks Report 2020*, διαθέσιμο στον ιστότοπο: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, σ. 47 έως 49.

4 Σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, η εξαφάνιση ειδών εκτιμάται ότι είναι από 1 000 έως 10 000 φορές γρηγορότερη από τον φυσικό ρυθμό εξαφάνισής τους, ήτοι από τον ρυθμό εξαφάνισης που θα αναμενόταν χωρίς την ανθρώπινη παρέμβαση. Τούτο σημαίνει ότι, κάθε χρόνο, η Γη χάνει μεταξύ 0.01 % και 0.1 % των ειδών της. Εάν είναι ακριβείς οι χαμηλότερες εκτιμήσεις σχετικά με τον αριθμό των υφιστάμενων ειδών (περί τα 2 εκατομμύρια), τότε σημειώνονται από 200 έως 2 000 εξαφανίσεις ειδών κάθε χρόνο. Λαμβανομένων υπόψη των υψηλότερων εκτιμήσεων, από 10 000 έως και 100 000 είδη εξαφανίζονται κάθε χρόνο. Βλ. ιστοσελίδα του World Wide Fund for Nature, διαθέσιμη στον ιστότοπο: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

3. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίζει τα προβλήματα που μπορεί να επιφέρει η απώλεια της βιοποικιλότητας [5]. Μέρος του αγώνα της για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας αποτελεί η οδηγία για τους οικοτόπους [6].

4. Η παρούσα διαδικασία επί παραβάσει αφορά την εν λόγω οδηγία. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άσκησε προσφυγή λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ κατά της Ιρλανδίας επειδή παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

5. Πρόκειται για την τρίτη προσφυγή λόγω παραβάσεως που ασκείται ενώπιον του Δικαστηρίου –μετά την έκδοση των αποφάσεων της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Καθορισμός και προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης) [7], και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας [8]– σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Δύο ακόμη προσφυγές παρόμοιου τύπου εκκρεμούν επίσης ενώπιον του Δικαστηρίου [9] και επιπλέον διαδικασίες επί παραβάσει βρίσκονται σε εξέλιξη [10].

6. Κατά συνέπεια, η υπό κρίση υπόθεση δεν είναι απλώς άλλη μία «συνηθισμένη» προσφυγή λόγω παραβάσεως που ασκήθηκε από την Επιτροπή κατά κράτους μέλους βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Αντιθέτως, φαίνεται ότι αποτελεί μέρος της πολιτικής της Επιτροπής για την αντιμετώπιση των ανεπαρκών αποτελεσμάτων αναφορικά με τη βελτίωση της κατάστασης των οικοτόπων και των ειδών που ζουν σε αυτούς, τα οποία περιλαμβάνονται στην οδηγία για τους οικοτόπους [11].

7. Ταυτόχρονα, η υπό κρίση υπόθεση καταδεικνύει ορισμένες δυσκολίες με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπο το Δικαστήριο σε διαδικασίες επί παραβάσει που αφορούν την παράλειψη των κρατών μελών να επιτύχουν περιβαλλοντικούς στόχους. Ποιες ακριβώς είναι οι υποχρεώσεις που πρέπει να εκπληρώσει ένα κράτος μέλος για να θεωρηθεί ότι έχει εφαρμόσει ορθά την οδηγία για τους οικοτόπους; Πώς μπορεί η Επιτροπή να αποδείξει μια τέτοια παράλειψη και τι μπορεί να επικαλεστεί ένα κράτος μέλος προς υπεράσπισή του; Επιπλέον, και κυριότερα, πώς θα αξιολογήσει το Δικαστήριο αυτά τα επιχειρήματα;

8. Όπως θα καταδείξω, είναι σημαντικό, κατά την απάντηση των ερωτημάτων αυτών, περισσότερο από ό,τι σε πολλούς άλλους τομείς του δικαίου της Ένωσης, να υιοθετήσουμε μια ουσιαστική προσέγγιση, αποφεύγοντας τον νομικό φορμαλισμό και εστιάζοντας στον κύριο

[5] Βλ., συναφώς, ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Στρατηγική της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα με ορίζοντα το 2030: Επαναφορά της φύσης στη ζωή μας», COM(2020) 380 final, Βρυξέλλες, 20 Μαΐου 2020. Ένα από τα αποτελέσματα της στρατηγικής αυτής αποτελεί η πρόσφατη πρόταση για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την αποκατάσταση της φύσης, COM(2022) 304 final, Βρυξέλλες, 22 Ιουνίου 2022.

[6] Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/62/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Οκτωβρίου 1997 (ΕΕ 1997, L 305, σ. 42) (στο εξής: οδηγία για τους οικοτόπους).

[7] C-290/18 (μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669).

[8] C-849/19 (μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047).

[9] Βλ. συναφώς, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας (C-85/22), εκκρεμής, και Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-116/22), εκκρεμής.

[10] Με την προσφυγή της στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή εξέθεσε ότι εκκρεμούν αρκετές ακόμη διαδικασίες επί παραβάσει του ίδιου τύπου, που αφορούν την Ισπανία, την Ιταλία, την Κύπρο, τη Λεττονία και την Πολωνία.

[11] Βλ., συναφώς, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, *Η κατάσταση της φύσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Αποτελέσματα της υποβολής εκθέσεων σύμφωνα με τις οδηγίες για την προστασία της φύσης 2013-2018*, Έκθεση ΕΟΠ 10/2020, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020 (στο εξής: έκθεση ΕΟΠ), σ. 127, στην οποία διατυπώθηκε το συμπέρασμα ότι «η γενική πρόοδος που σημειώθηκε προς επίτευξη του στόχου 1 στο σύνολο των ειδών και των οικοτόπων ήταν σχετικά μικρή σε σύγκριση με τις βάσεις αναφοράς του 2010, ήτοι δεν επιτεύχθηκε ο στόχος για καμία ομάδα».

στόχο της οδηγίας για τους οικοτόπους. Ο στόχος αυτός είναι η προστασία της βιοποικιλότητας. Στο πλαίσιο της εν λόγω οδηγίας, τούτο πρέπει να επιτευχθεί με μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη με σκοπό τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, επιλεγμένων φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών χλωρίδας και πανίδας τους [12].

9. Η οδηγία για τους οικοτόπους αποσκοπεί, επομένως, στην επίτευξη αποτελέσματος που πρέπει να είναι αισθητό στη φύση. Το αποτέλεσμα αυτό δεν είναι ένα πλέγμα νομικών διατάξεων (αν και ορισμένες μπορεί να αποδειχθούν αναγκαίες), αλλά η διατήρηση της βιοποικιλότητας που καλύπτεται από την εν λόγω οδηγία. Ο στόχος της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν μπορεί να επιτευχθεί απλώς με την υιοθέτηση ορισμένων νομικών κανόνων, ούτε καν με την επιβολή των κανόνων αυτών. Πολλά από τα απαιτούμενα μέτρα δεν είναι νομικά υπό την έννοια της δημιουργίας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για συγκεκριμένα υποκείμενα. Τα μέτρα αυτά συχνά δεν μπορούν να αξιολογηθούν με τις συνήθεις μεθόδους εκτίμησης που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο σε διαδικασίες επί παραβάσει, δηλαδή με εξακρίβωση του αν υφίσταται νομικό μέτρο, αν επιβάλλεται στην πράξη και για ποιον δημιουργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις. Στο παρόν πλαίσιο, τα ερωτήματα είναι διαφορετικής τάξεως και το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να τα απαντήσει με βάση τη δική του γνώση. Για παράδειγμα, το ερώτημα εάν η απαγόρευση της χρήσης ορισμένων τμημάτων ενός δάσους για αναψυχή αρκεί για τη διάσωση ενός απειλούμενου είδους ζώων ή φυτών είναι δύσκολο να εκτιμηθεί από το Δικαστήριο. Ωστόσο, είναι απαραίτητο το Δικαστήριο να είναι σε θέση να αποφανθεί ότι ένα κράτος μέλος έχει ή δεν έχει πράξει τα όσα επιτάσσει η οδηγία για τους οικοτόπους.

10. Αφού περιγράψω εν συντομία την πορεία της παρούσας διαδικασίας επί παραβάσει κατά της Ιρλανδίας (II), θα προχωρήσω ως εξής. Καταρχάς, θα εξηγήσω το σύστημα της οδηγίας για τους οικοτόπους και θα καταδείξω ότι οι υποχρεώσεις των κρατών μελών βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας αποτελούν ένα αδιαίρετο σύνολο (III). Εν συνεχεία, θα αναλύσω, όπως ζητήθηκε από το Δικαστήριο, την αιτίαση που προβάλλει εν προκειμένω η Επιτροπή σχετικά με παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας (IV). Θα καταλήξω στο συμπέρασμα ότι η Ιρλανδία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, γεγονός που ουσιαστικά συνεπάγεται, συγχρόνως, παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, αυτής.

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

11. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά την εφαρμογή, εκ μέρους της Ιρλανδίας, των υποχρεώσεων που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους στη βιογεωγραφική περιοχή του Ατλαντικού [13].

[12] Βλ. άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Για αναλυτικότερη περιγραφή του συστήματος της οδηγίας αυτής, βλ. σημεία 29 έως 53 των παρουσών προτάσεων.

[13] Πρόκειται για μία από τις περιοχές που καλύπτει η οδηγία για τους οικοτόπους, η οποία περιλαμβάνει την επικράτεια της Ιρλανδίας στο σύνολό της. Βλ. σημεία 25 έως 28 των παρουσών προτάσεων.

12. Όσον αφορά την περιοχή αυτή, η Επιτροπή, με την απόφασή της 2004/813/ΕΚ[14], θέσπισε κατάλογο 413 τόπων κοινοτικής σημασίας (στο εξής: ΤΚΣ) εντός της επικράτειας της Ιρλανδίας. Στη συνέχεια, η Επιτροπή ενημέρωσε τον εν λόγω κατάλογο, ιδίως με δύο αποφάσεις[15], με τις οποίες προστέθηκαν 11 τόποι και συγχωνεύθηκαν δύο τόποι σε έναν, όσον αφορά την Ιρλανδία. Επομένως, η υπό κρίση υπόθεση αφορά το σύνολο των 423 τόπων που απαριθμούνται στις εν λόγω τρεις αποφάσεις της Επιτροπής.

13. Κατόπιν ερευνών στο πλαίσιο διαδικασίας EU pilot, στις 27 Φεβρουαρίου 2015 η Επιτροπή απέστειλε στην Ιρλανδία προειδοποιητική επιστολή, σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, στην οποία εξέφραζε την άποψή της ότι το εν λόγω κράτος μέλος, παραλείποντας να χαρακτηρίσει ορισμένους τόπους εντός της επικράτειάς του ως ειδικές ζώνες διατήρησης (στο εξής: ΕΖΔ), να καθορίσει λεπτομερείς στόχους διατήρησης ανά τόπο και να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα διατήρησης για το σύνολο των 423 επίμαχων τόπων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

14. Στις 30 Απριλίου 2015, η Ιρλανδία απάντησε στην προειδοποιητική επιστολή, αναφέροντας την πρόοδό της όσον αφορά τον ορισμό των ΕΖΔ και τον καθορισμό ειδικών ανά τόπο στόχων διατήρησης. Παράλληλα, τόνισε ότι το ιρλανδικό δίκαιο προστατεύει τους τόπους πριν από τον επίσημο χαρακτηρισμό τους ως ΕΖΔ. Παρέσχε επίσης πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα διατήρησης που βρίσκονταν εν εξελίξει σε πολλούς από τους τόπους. Περαιτέρω, στις 9 Δεκεμβρίου 2015, στις 15 Ιανουαρίου 2016 και στις 4 Μαρτίου 2016, η Ιρλανδία απέστειλε στην Επιτροπή τρεις ενημερώσεις σχετικά με τον ορισμό ΕΖΔ και τον καθορισμό ειδικών ανά τόπο στόχων διατήρησης.

15. Στις 29 Απριλίου 2016, η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στην Ιρλανδία, θεωρώντας ότι οι φερόμενες παραβάσεις του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους εξακολουθούσαν να υφίστανται για την πλειονότητα των τόπων[16]. Ζήτησε από το εν λόγω κράτος μέλος να παύσει τις παραβάσεις εντός προθεσμίας δύο μηνών από την παραλαβή της αιτιολογημένης γνώμης.

16. Στις 27 Ιουνίου 2016, η Ιρλανδία απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη. Εξέθεσε ιδίως το προσφάτως εγκριθέν «πρόγραμμα εργασιών ορισμού και διαχείρισης ΕΖΔ» για την ολοκλήρωση των χαρακτηρισμών ΕΖΔ και των ειδικών ανά τόπο στόχων διατήρησης, καθώς και για την ανάπτυξη μέτρων διατήρησης για κάθε τόπο.

[14] Απόφαση της Επιτροπής, της 7ης Δεκεμβρίου 2004, με την οποία θεσπίζεται ο κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας για την ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή, κατ' εφαρμογή της οδηγίας [για τους οικοτόπους] (ΕΕ 2004, L 387, σ. 1). Επομένως, η εξαετής προθεσμία για τον ορισμό των τόπων αυτών ως ειδικών ζωνών διατήρησης δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους εξέπνευσε στις 7 Δεκεμβρίου 2010.

[15] Απόφαση 2008/23/ΕΚ της Επιτροπής, της 12ης Νοεμβρίου 2007, βάσει της οποίας εγκρίνεται, σύμφωνα με την οδηγία [για τους οικοτόπους], πρώτος ενημερωμένος κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας για την ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή (ΕΕ 2008, L 12, σ. 1), και απόφαση 2009/96/ΕΚ της Επιτροπής, της 12ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με την έγκριση του δεύτερου ενημερωμένου καταλόγου των τόπων κοινοτικής σημασίας για την ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή κατ' εφαρμογή της οδηγίας [για τους οικοτόπους] (ΕΕ 2009, L 43, σ. 466). Επομένως, λαμβανομένης υπόψη της δεύτερης απόφασης, η εξαετής προθεσμία δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους για τους επιπλέον τόπους εξέπνευσε στις 12 Δεκεμβρίου 2014.

[16] Στην αιτιολογημένη αυτή γνώμη, η Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι η Ιρλανδία παρέλειψε να ορίσει 401 τόπους ως ΕΖΔ, να καθορίσει ειδικούς ανά τόπο στόχους διατήρησης για 335 τόπους και να λάβει τα αναγκαία μέτρα διατήρησης στο σύνολο των 423 τόπων.

17. Στις 9 Νοεμβρίου 2018, η Επιτροπή απηύθυνε συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη στην Ιρλανδία, η οποία περιλάμβανε λεπτομερέστερη ανάλυση των μέτρων διατήρησης που παρουσίασε το εν λόγω κράτος μέλος[17]. Σύμφωνα με τη γνώμη αυτήν, η Ιρλανδία κλήθηκε να παύσει τις φερόμενες παραβάσεις έως τις 9 Ιανουαρίου 2019.

18. Στις 11 Ιανουαρίου 2019, η Ιρλανδία απάντησε στη συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη. Ειδικότερα, το εν λόγω κράτος μέλος εξέθεσε την πρόοδό του, καθώς και χρονοδιάγραμμα για την ολοκλήρωση του ορισμού των ΕΖΔ και του καθορισμού ειδικών ανά τόπο στόχων διατήρησης έως το τέλος του 2020 και για τον προσδιορισμό και την εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων διατήρησης για όλους τους τόπους έως το 2021. Περαιτέρω, στις 26 Απριλίου 2019, στις 2 Μαΐου 2019, στις 11 Οκτωβρίου 2019, στις 12 Δεκεμβρίου 2019, στις 14 Ιανουαρίου 2020 και στις 14 Απριλίου 2020, η Ιρλανδία παρέσχε έξι ενημερώσεις στην Επιτροπή σχετικά με τον ορισμό τόπων ως ΕΖΔ, τη δημοσίευση ειδικών ανά τόπο στόχων διατήρησης καθώς και εξελίξεις ως προς ειδικά ανά τόπο μέτρα διατήρησης.

19. Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 16 Ιουλίου 2021, η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη ότι, έως τις 9 Ιανουαρίου 2019, η Ιρλανδία δεν είχε ακόμη εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, άσκησε την παρούσα προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ.

20. Με τις δύο πρώτες αιτιάσεις της, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Ιρλανδία παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους διότι, αφενός, παρέλειψε να χαρακτηρίσει ορισμένους τόπους στην επικράτειά της ως ΕΖΔ (217 από τους 423 ΤΚΣ) και, αφετέρου, παρέλειψε να καθορίσει λεπτομερείς στόχους διατήρησης για ορισμένους τόπους (140 από τους 423 ΤΚΣ).

21. Με την τρίτη αιτίασή της, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Ιρλανδία παρέβη το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους διότι παρέλειψε να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα διατήρησης για οποιονδήποτε από τους 423 τόπους που απαριθμούνται ως ΤΚΣ στις σχετικές αποφάσεις της Επιτροπής.

22. Με το υπόμνημα αντικρούσεως που κατέθεσε στις 15 Οκτωβρίου 2021, η Ιρλανδία, υποστηριζόμενη από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας[18], ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την υπό κρίση προσφυγή στο σύνολό της ως αβάσιμη.

23. Η Επιτροπή και η Ιρλανδία υπέβαλαν επίσης υπόμνημα απαντήσεως και υπόμνημα ανταπαντήσεως στις 29 Νοεμβρίου 2021 και στις 20 Ιανουαρίου 2022 αντίστοιχα.

24. Στις 9 Νοεμβρίου 2022 διεξήχθη επ’ ακροατηρίου συζήτηση, στην οποία η Επιτροπή και η Ιρλανδία ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους.

[17] Στη συμπληρωματική αυτή αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή εκτίμησε ότι η Ιρλανδία εξακολουθούσε να παραβαίνει τις υποχρεώσεις της ως προς σημαντικό αριθμό τόπων. Εξέφρασε την άποψη ότι η Ιρλανδία παρέλειψε να ορίσει 255 τόπους ως ΕΖΔ, να καθορίσει ειδικούς ανά τόπο στόχους διατήρησης για 198 τόπους και να λάβει τα αναγκαία μέτρα διατήρησης στο σύνολο των 423 τόπων.

[18] Με διάταξή του της 6ης Δεκεμβρίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να παρέμβει στην υπό κρίση υπόθεση υπέρ της Ιρλανδίας.

III. Η οδηγία για τους οικοτόπους και οι υποχρεώσεις των κρατών μελών βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής

A. Το Natura 2000 και η βιογεωγραφική περιοχή του Ατλαντικού

25. Οι ΕΖΔ που θεσπίστηκαν βάσει της οδηγίας για τους οικοτόπους [19], μαζί με τις ζώνες ειδικής προστασίας (στο εξής: ΖΕΠ) που θεσπίστηκαν βάσει της οδηγίας για τα πτηνά [20], αποτελούν μέρος του Natura 2000, ενός συνεκτικού ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου που αποσκοπεί στη μακροπρόθεσμη επιβίωση των πλέον πολύτιμων και απειλούμενων οικοτόπων και ειδών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

26. Το Natura 2000 αποτελεί το μεγαλύτερο συντονισμένο δίκτυο περιοχών προστασίας της φύσης στον κόσμο [21]. Καλύπτει σχεδόν το ένα πέμπτο της χερσαίας έκτασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και περίπου το 10 % των θαλασσών της, συνολικά σχεδόν 28 000 τόπους στα 27 κράτη μέλη, σύμφωνα με πρόσφατες εκθέσεις [22].

27. Το Natura 2000 διαιρείται σε πέντε θαλάσσιες βιογεωγραφικές περιφέρειες και εννέα χερσαίες βιογεωγραφικές περιφέρειες, συμπεριλαμβανομένης της επίμαχης στην υπό κρίση υπόθεση περιοχής του Ατλαντικού. Η περιοχή αυτή περιλαμβάνει οκτώ (στο παρελθόν εννέα) κράτη μέλη εν όλω ή εν μέρει (δηλαδή το σύνολο της επικράτειας της Ιρλανδίας, των Κάτω Χωρών και του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και τμήματα του Βελγίου, της Δανίας, της Γερμανίας, της Ισπανίας, της Γαλλίας και της Πορτογαλίας). Περιλαμβάνει πάνω από τη μισή ακτογραμμή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δύο από τις παραγωγικότερες θάλασσες στον κόσμο, τη Βόρεια Θάλασσα και τον (βορειοανατολικό) Ατλαντικό Ωκεανό. Πρόκειται επίσης για μια από τις πλέον πυκνοκατοικημένες περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με πάνω από 100 εκατομμύρια κατοίκους (σχεδόν το ένα τέταρτο του πληθυσμού της Ένωσης) [23].

28. Όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, η ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή στην επικράτεια της Ιρλανδίας περιλαμβάνει αρκετούς τύπους οικοτόπων προτεραιότητας [24] και ειδών προτεραιότητας, τα οποία απειλούνται με εξαφάνιση. Για παράδειγμα, οι επιφανειακοί τυρφώνες [25] είναι ένα συγκεκριμένο είδος υγροβιότοπου που συνίσταται από μαλακό, σπογγώδες έδαφος που αποτελείται κυρίως από μερικώς αποσυντεθειμένη φυτική ύλη, την τύρφη, η οποία συσσωρεύεται αργά επί χιλιάδες χρόνια σε περιοχές με ψυχρό και υγρό κλίμα. Είναι εξαιρετικά σημαντικοί, μεταξύ άλλων, για την κλιματική αλλαγή, καθώς σε αυτούς βρίσκονται αποθηκευμένοι εκατομμύρια τόνοι άνθρακα (τα φυτά που σχηματίζουν τύρφη, όπως τα βρύα σφάγνου και τα ρείκια, απομακρύνουν τον άνθρακα από την ατμόσφαιρα) [26]. Οι παράκτιες

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

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

[21] Βλ., για παράδειγμα, Δήλωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Στρασβούργο, 25 Φεβρουαρίου 2022, σημείο 5· έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, «Έλεγχος καταλληλότητας της νομοθεσίας της Ένωσης για τη φύση (οδηγίες για τα πτηνά και τους οικοτόπους)», SWD(2016) 472 final, Βρυξέλλες, 16 Δεκεμβρίου 2016, σ. 24.

[22] Βλ., για παράδειγμα, Έκθεση ΕΟΠ, όπως αναφέρεται στην υποσημείωση 11 των παρουσών προτάσεων, σ. 6.

[23] Βλ., για παράδειγμα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Natura 2000 in the Atlantic Region», *Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 2009, διαθέσιμο στον ιστότοπο: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[24] Βλ. πέμπτη και ενδέκατη αιτιολογική σκέψη και άρθρο 1, στοιχεία δ′ και η′, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

[25] Βλ. «Όξινοι τυρφώνες με σφάγνα», τρίτο εδάφιο, υπό τον τίτλο «Υψηλοί και χαμηλοί τυρφώνες» του Παραρτήματος Ι της οδηγίας για τους οικοτόπους.

[26] Βλ., για παράδειγμα, Αποκατάσταση των επιφανειακών τυρφώνων στην Ιρλανδία, διαθέσιμο στον ιστότοπο: https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

λιμνοθάλασσες[27] είναι τμήματα της ακτογραμμής όπου ο ωκεανός συναντά τη στεριά και αποτελούν σημαντικά οικοσυστήματα για τη συνολική παραγωγικότητα των παράκτιων υδάτων, καθώς υποστηρίζουν μια ποικιλία οικοτόπων[28]. Ομοίως, το μαργαριτοφόρο μύδι του γλυκού νερού (Margaritifera margaritifera)[29], το οποίο βρίσκεται σε κατάσταση ραγδαίας μείωσης (φαίνεται ότι είναι ένα από τα 365 πλέον απειλούμενα είδη στον κόσμο), είναι ένα εκπληκτικό είδος που μπορεί να ζήσει πάνω από 200 χρόνια και διαδραματίζει ζωτικό ρόλο για τα οικοσυστήματα φιλτράροντας το νερό, βελτιώνοντας έτσι την ποιότητά του[30].

Β. Το σύστημα της οδηγίας για τους οικοτόπους

29. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους υποχρεώνει τα κράτη μέλη να συμβάλουν στη δημιουργία του δικτύου Natura 2000 ανάλογα με τους τύπους οικοτόπων και ειδών που υπάρχουν στο έδαφός του. Ως εκ τούτου, πρέπει να ορίσουν για τον σκοπό αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας, τόπους ως ΕΖΔ και να θεσπίσουν, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας, μέτρα για τη διατήρηση των εν λόγω τύπων οικοτόπων και ειδών.

30. Κατά τη γνώμη μου, η σημαντικότερη διάταξη και ο λόγος ύπαρξης της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι το άρθρο 6, παράγραφος 1, το οποίο ουσιαστικά απαιτεί από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν ενεργά μέτρα για τη διατήρηση των οικοτόπων και των ειδών που ζουν σε αυτούς.

31. Προκειμένου να συνάδουν με τις απαιτήσεις της οδηγίας για τους οικοτόπους, τα εν λόγω μέτρα διατήρησης πρέπει να ενσωματωθούν στη δομή που προβλέπει η οδηγία. Μπορεί να θεωρηθεί ότι ένα κράτος μέλος έχει εκπληρώσει τις βασικές υποχρεώσεις του βάσει της οδηγίας, μόνο εάν τα μέτρα ανταποκρίνονται στη δομή αυτή.

32. Ως εκ τούτου, παρίσταται αναγκαίο να εξηγηθούν εν συντομία οι κρίσιμες πτυχές του συστήματος της οδηγίας για τους οικοτόπους.

33. Σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους, η διαδικασία για τον χαρακτηρισμό τόπων ως ΕΖΔ διεξάγεται σε τρία στάδια[31] (ή τέσσερα[32], ανάλογα με τον τρόπο κατανομής).

34. Πρώτον, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, κάθε κράτος μέλος προτείνει έναν κατάλογο τόπων όπου αναγράφονται οι τύποι φυσικών οικοτόπων και τα αυτόχθονα είδη που απαντούν στους εν λόγω τόπους, ο δε κατάλογος αυτός εν συνεχεία διαβιβάζεται στην Επιτροπή.

[27] Βλ. «Θαλάσσια ύδατα και περιοχές στις οποίες εκδηλώνεται παλίρροια», πέμπτο εδάφιο, υπό τον τίτλο «Παράκτιοι και αλοφυτικοί οικότοποι» του Παραρτήματος Ι της οδηγίας για τους οικοτόπους.

[28] Βλ., για παράδειγμα, «Coastal Lagoon», *ScienceDirect*, διαθέσιμο στον ιστότοπο: https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

[29] Βλ. «Bivalvia», δεύτερο εδάφιο, υπό τον τίτλο «Μαλάκια», «Ασπόνδυλα», «α) Ζώα», του Παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας για τους οικοτόπους.

[30] Βλ., για παράδειγμα, Dilly, L., «Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel», *Alerce Environmental Blog*, 16 Νοεμβρίου 2020, διαθέσιμο στον ιστότοπο: https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel· Ireland National Parks and Wildlife Service, «The Freshwater Pearl Mussel», διαθέσιμο στον ιστότοπο: https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

[31] Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 6ης Απριλίου 2000, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-256/98, EU:C:2000:192, σκέψη 7), της 12ης Ιουνίου 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, σκέψη 37), καθώς και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-849/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047, σκέψη 43).

[32] Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-67/99, EU:C:2001:432, σκέψη 5), της 18ης Οκτωβρίου 2018, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-669/16, EU:C:2018:844, σκέψεις 5 και 60), καθώς και της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Χαρακτηρισμός και προστασία ειδικών ζωνών διατήρησης) (C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, σκέψη 34).

35. Δεύτερον, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, η Επιτροπή καταρτίζει, σε συμφωνία με καθένα από τα κράτη μέλη και βάσει των καταλόγων των κρατών μελών, σχέδιο καταλόγου των ΤΚΣ. Βάσει του εν λόγω σχεδίου καταλόγου, η Επιτροπή εγκρίνει, με δεσμευτική απόφαση, τον κατάλογο των ΤΚΣ. Όπως εκτέθηκε ανωτέρω (βλ. σημείο 12 των παρουσών προτάσεων), οι αποφάσεις που απαριθμούν τους 423 ΤΚΣ εντός της ιρλανδικής επικράτειας εκδόθηκαν το 2004, το 2007 και το 2008 αντίστοιχα.

36. Τέλος, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους[33], μετά την επιλογή ενός τόπου ως ΤΚΣ, το οικείο κράτος μέλος τον χαρακτηρίζει ως ΕΖΔ. Το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους ορίζει τα εξής:

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

37. Με άλλα λόγια, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ορίζει κάθε ΤΚΣ ως ΕΖΔ[34]. Επιπλέον, ο ορισμός αυτός πρέπει να πραγματοποιηθεί εντός έξι ετών από την έγκριση του δεσμευτικού καταλόγου των ΤΚΣ. Η προθεσμία αυτή έληξε ως προς τους επίμαχους στην υπό κρίση υπόθεση ΤΚΣ το 2010 και το 2014 αντίστοιχα (βλ. υποσημειώσεις 14 και 15 των παρουσών προτάσεων).

38. Παρόλο που τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μετατρέψουν τους ΤΚΣ σε ΕΖΔ, η καταχώριση ενός τόπου ως ΤΚΣ από την Επιτροπή έχει ήδη άμεσες νομικές συνέπειες. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας για τους οικοτόπους, μόλις ένας τόπος εγγραφεί στον κατάλογο των ΤΚΣ που εγκρίθηκε από την Επιτροπή, υπόκειται στις διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφοι 2 έως 4, της οδηγίας. Οι τελευταίες αυτές διατάξεις αποσκοπούν στην πρόληψη της επέλευσης ζημίας στην περιοχή ή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου η ζημία πρέπει να γίνει ανεκτή, στην ελαχιστοποίησή της[35].

39. Ωστόσο, η βασική διάταξη του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους ενεργοποιείται μόνο με τον χαρακτηρισμό ενός ΤΚΣ ως ΕΖΔ[36].

[33] Βλ. επίσης, συναφώς, άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, στο οποίο περιέχεται ο ορισμός του τόπου κοινοτικής σημασίας, καθώς και την έκτη αιτιολογική σκέψη της ίδιας οδηγίας.

[34] Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψη 207).

[35] Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Sweetman κ.λπ. (C-258/11, EU:C:2012:743, σημεία 43 έως 45) και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα E. Tanchev στην υπόθεση Grace και Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, σημείο 50). Βλ. επίσης, για παράδειγμα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Managing Natura 2000 sites: The provisions of Article 6 of the "Habitats" Directive 92/43/EEC», 2019, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της Επιτροπής που μνημονεύεται στην υποσημείωση 23 των παρουσών προτάσεων, σ. 7 και 8.

[36] Κατά την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη θέσπιση μέτρων διατήρησης για τους τόπους του Natura 2000, της 18ης Σεπτεμβρίου 2013, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα της Επιτροπής που μνημονεύεται στην υποσημείωση 23 των παρουσών προτάσεων, σ. 3, ο ορισμός τόπου ως ΕΖΔ δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους ενεργοποιεί την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας.

40. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους ορίζει τα εξής:

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

41. Τα μέτρα διατήρησης, όπως ορίζεται σαφώς στο κείμενο της διάταξης αυτής, πρέπει να ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων των οικοτόπων και των ειδών που απαντώνται στην οικεία ΕΖΔ. Τούτο σημαίνει ότι ο ορισμός μιας ΕΖΔ προϋποθέτει όχι μόνο τον καθορισμό, με δεσμευτική πράξη, των γεωγραφικών της ορίων [37], αλλά και την έκθεση των λόγων της ύπαρξής της ή, με άλλα λόγια, των σκοπών που πρέπει να επιτευχθούν με τον ορισμό αυτό. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ο καθορισμός στόχων διατήρησης αποτελεί υποχρεωτικό και αναγκαίο βήμα στο πλαίσιο του χαρακτηρισμού των ΕΖΔ και της εφαρμογής των μέτρων διατήρησης [38].

42. Η εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων διατήρησης βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι υποχρεωτική. Με άλλα λόγια, μολονότι τα κράτη μέλη διατηρούν κάποιο περιθώριο εκτίμησης όσον αφορά την επιλογή των καταλληλότερων μέσων που πρέπει να εφαρμοστούν [39], δεν μπορούν να επιλέξουν να μη λάβουν επαρκή και αποτελεσματικά μέτρα, ήτοι μέτρα ικανά να επιτύχουν τους στόχους της ΕΖΔ.

43. Επιπλέον, μολονότι το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν επιβάλλει χρονικό περιορισμό, εντούτοις, λαμβανομένου υπόψη ότι τα μέτρα διατήρησης πρέπει να ενσωματωθούν στις ΕΖΔ, οι οποίες, με τη σειρά τους, πρέπει να οριστούν εντός έξι ετών από την έγκριση του καταλόγου των ΤΚΣ από την Επιτροπή, τα μέτρα διατήρησης πρέπει επίσης να ληφθούν εντός της εν λόγω προθεσμίας.

44. Κατά τη γνώμη μου, από τα προεκτεθέντα απορρέουν δύο συνέπειες. Αφενός, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους εάν δεν έχουν χαρακτηρίσει τον τόπο ως ΕΖΔ [40] και, αφετέρου, είναι αναγκαίο, κατά τον ορισμό των ΕΖΔ, τα κράτη μέλη να είναι σαφή ως προς τους στόχους διατήρησης που πρέπει να επιτευχθούν σε κάθε συγκεκριμένη ΕΖΔ. Διαφορετικά, δεν μπορεί να εξακριβωθεί εάν τα μέτρα διατήρησης ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των συγκεκριμένων τύπων οικοτόπων και ειδών.

45. Ως εκ τούτου, οι διαπιστώσεις περί παράβασης του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι αναγκαστικά αλληλένδετες. Κατά συνέπεια, δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι η Επιτροπή κινεί συνήθως διαδικασίες επί παραβάσει σε περίπτωση παράβασης και των δύο αυτών διατάξεων ταυτόχρονα.

[37] Βλ., κατ' αναλογίαν, αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2003, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-415/01, EU:C:2003:118, σκέψη 22), και της 14ης Οκτωβρίου 2010, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-535/07, EU:C:2010:602, σκέψη 64), στις οποίες το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η οριοθέτηση μιας ΖΕΠ δυνάμει της οδηγίας για τα πτηνά πρέπει να έχει αναμφισβήτητη δεσμευτική ισχύ.

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

[39] Βλ. απόφαση της 10ης Μαΐου 2007, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-508/04, EU:C:2007:274, ιδίως σκέψεις 75, 76, 87 και 89).

[40] Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Χαρακτηρισμός και προστασία ειδικών ζωνών διατήρησης) (C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, σκέψη 52), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-849/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047, σκέψη 76). Στις αποφάσεις αυτές, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα μέτρα του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους πρέπει να θεσπιστούν εντός του πλαισίου μιας ορισθείσας ΕΖΔ.

46. Με άλλα λόγια, λόγω της διάρθρωσης του συστήματος που σχεδιάστηκε με την οδηγία για τους οικοτόπους, σε κάθε περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος δεν έχει ορίσει μια ΕΖΔ εντός της περιόδου των έξι ετών από την έγκριση του καταλόγου των ΤΚΣ, παραβαίνει ταυτόχρονα το άρθρο 4, παράγραφος 4, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας. Τούτο συμβαίνει διότι τα μέτρα διατήρησης θεσπίζονται ορθά μόνο εάν εντάσσονται στο σύστημα που θεσπίζει η οδηγία για τους οικοτόπους.

47. Μια από τις συνέπειες που προκύπτουν από τον ορισμό μιας ΕΖΔ είναι η θέσπιση και η εφαρμογή των μέτρων διατήρησης που απαιτούνται βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους [41].

48. Η Επιτροπή φρονεί ότι είναι δυνατόν να κινηθεί διαδικασία λόγω παράβασης του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, χωριστά από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας, εάν το κράτος μέλος δεν έχει λάβει επίσημα μέτρα για τον ορισμό μιας ΕΖΔ. Κατά τη γνώμη μου, εντούτοις, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι ένα κράτος μέλος έχει ορίσει ορθά μια ΕΖΔ από ουσιαστική άποψη, εάν δεν έχει καθορίσει τους στόχους διατήρησης και τα μέτρα διατήρησης με τα οποία οι στόχοι αυτοί μπορούν να επιτευχθούν. Κατά συνέπεια, είναι επίσης αληθές ότι, μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα διατήρησης, το κράτος μέλος παραβαίνει όχι μόνο το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, αλλά και το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής, νοούμενο από ουσιαστική άποψη.

49. Ένα χωριστό, αλλά εξίσου σημαντικό, ζήτημα αποτελεί το τι συνιστά αναγκαίο μέτρο διατήρησης κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Εάν υιοθετήσουμε την ουσιαστική προσέγγιση που προτείνεται στην αρχή των παρουσών προτάσεων (βλ. σημείο 8 των παρουσών προτάσεων), δεν μπορεί παρά να πρόκειται για μέτρο το οποίο είναι ικανό, με βάση την τρέχουσα επιστημονική γνώση, να επιφέρει το αποτέλεσμα που προβλέπεται από τον στόχο διατήρησης μιας συγκεκριμένης ΕΖΔ. Όταν μια ΕΖΔ έχει πολλαπλούς στόχους διατήρησης επειδή αφορά συγκεκριμένους οικοτόπους καθώς και διάφορα ζωικά και φυτικά είδη που φιλοξενεί, τα μέτρα του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους πρέπει να καλύπτουν όλους αυτούς τους στόχους. Η προσέγγιση αυτή επιβεβαιώθηκε από τη νομολογία στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι τα μέτρα διατήρησης πρέπει να εφαρμόζονται αποτελεσματικά με πλήρη, σαφή και ακριβή μέτρα [42].

50. Στο πλαίσιο της διαδικασίας επί παραβάσει, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί εάν τα επίμαχα μέτρα διατήρησης πληρούν τις απαιτήσεις αυτές, βάσει των αποδεικτικών στοιχείων τα οποία προσκομίζει η Επιτροπή και τα οποία μπορεί να γίνουν δεκτά ή να αμφισβητηθούν από το εμπλεκόμενο κράτος μέλος. Συναφώς, φρονώ ότι δεν είναι αναγκαίο να αποδείξει η Επιτροπή ή να εκτιμήσει το Δικαστήριο την ανεπάρκεια των μέτρων διατήρησης για καθεμία από τις ΕΖΔ εντός της επικράτειας του κράτους μέλους. Αρκεί να αποδειχθεί η γενικότερη ανεπάρκεια των εν λόγω μέτρων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μια αιτίαση με την οποία προβάλλεται γενική και διαρκής παράβαση αποκτά σημασία (βλ. σημεία 90 έως 112 των παρουσών προτάσεων).

51. Τούτο με τη σειρά του εγείρει το ζήτημα των αποδείξεων που πρέπει να προσκομιστούν και των ρόλων που επιτελούν, αντίστοιχα, η Επιτροπή, το εμπλεκόμενο κράτος μέλος και το Δικαστήριο, όσον αφορά τον έλεγχο της συμμόρφωσης με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της

[41] Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψη 213), και της 22ας Ιουνίου 2022, Επιτροπή κατά Σλοβακίας (Προστασία του αγριόκουρκου) (C-661/20, EU:C:2022:496, σκέψη 128).

[42] Βλ. αποφάσεις της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Καθορισμός και προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης) (C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, σκέψη 53), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-849/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047, σκέψη 77).

οδηγίας για τους οικοτόπους. Το Δικαστήριο έχει κρίνει συναφώς ότι η Επιτροπή δεν διαθέτει δική της εξουσία διενέργειας ελέγχων, αλλά εξαρτάται από τα στοιχεία που της παρέχει το εμπλεκόμενο κράτος μέλος[43]. Τα στοιχεία αυτά μπορούν να παρέχονται μέσω της παρακολούθησης και της υποβολής εκθέσεων δυνάμει των άρθρων 11 και 17 της εν λόγω οδηγίας ή κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής. Εν πάση περιπτώσει, με βάση τα στοιχεία που λαμβάνει, η Επιτροπή θα πρέπει να είναι σε θέση να επαληθεύει εύκολα την ύπαρξη μέτρων διατήρησης και τη σύνδεσή τους με όλους τους σχετικούς στόχους διατήρησης για κάθε έναν από τους οικοτόπους και τα είδη[44]. Δεδομένου ότι τα εν λόγω στοιχεία βρίσκονται στα χέρια του εμπλεκόμενου κράτους μέλους, το τελευταίο είναι επίσης σε θέση να αποδείξει την ύπαρξη και την έκταση των μέτρων διατήρησης και τον τρόπο με τον οποίο αυτά σχετίζονται με τους στόχους διατήρησης για κάθε τόπο. Συνεπώς, φαίνεται ότι είναι δυνατόν να ζητηθεί από το εμπλεκόμενο κράτος μέλος να προσδιορίσει τα μέτρα διατήρησης που ελήφθησαν για κάθε οικότοπο και κάθε είδος, χωρίς να απαιτείται να αποδείξει η Επιτροπή ότι κανένα από τα μέτρα διατήρησης που ελήφθησαν από το εν λόγω κράτος μέλος δεν αφορά το συγκεκριμένο είδος και τον συγκεκριμένο οικότοπο, απαίτηση η οποία θα ήταν υπερβολικά επαχθής. Παράλληλα, εξακολουθεί να εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει ότι τα μέτρα διατήρησης που παρουσίασε το κράτος μέλος για την προστασία ενός είδους ή ενός οικοτόπου δεν επαρκούν για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής. Ομοίως, το Δικαστήριο θα πρέπει να είναι σε θέση να κρίνει κατά πόσον τα μέτρα διατήρησης συνάδουν με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, βάσει των πληροφοριών που υποβάλλονται από τα ενδιαφερόμενα μέρη, χωρίς να χρειάζεται να «διενεργήσει ενδελεχή έρευνα»[45].

52. Τέλος, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι, παραβαίνοντας είτε το άρθρο 4, παράγραφος 4, είτε το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, ένα κράτος μέλος βλάπτει όχι μόνο τις δικές του περιοχές διατήρησης της φύσης, αλλά και τις προσπάθειες σε επίπεδο Ένωσης για την προώθηση της διατήρησης και της βιοποικιλότητας μέσω του Natura 2000. Όπως έχει επισημάνει το Δικαστήριο, από την τέταρτη και την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας προκύπτει ότι οι απειλούμενοι οικότοποι και τα απειλούμενα είδη αποτελούν τμήμα της φυσικής κληρονομιάς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ότι τα απειλούντα στοιχεία είναι γενικά διασυνοριακής φύσης, ώστε η θέσπιση μέτρων διατήρησης αποτελεί κοινή ευθύνη όλων των κρατών μελών[46].

[43] Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 26ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψη 43), της 26ης Απριλίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-135/05, EU:C:2007:250, σκέψη 28), καθώς και της 2ας Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Κροατίας (Χώρος απόρριψης Biljane Donje) (C-250/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:343, σκέψη 35).

[44] Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Léger στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου (C-324/01, EU:C:2002:489, σημείο 14), όπου ο γενικός εισαγγελέας επισημαίνει ότι η Επιτροπή έχει κεντρικό ρόλο στο πλαίσιο της οδηγίας για τους οικοτόπους, δεδομένου ότι είναι το μόνο κοινοτικό όργανο που είναι σε θέση να συντονίσει το δίκτυο Natura 2000 και να εξασφαλίσει τη συνοχή του, παραδείγματος χάριν σχετικά με την εκτίμηση της κατάστασης διατήρησης ενός οικοτόπου ή ενός είδους σε σχέση με το σύνολο του ευρωπαϊκού εδάφους.

[45] Βλ., συναφώς, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-535/07, EU:C:2010:85, σημείο 79), στο οποίο η γενική εισαγγελέας επισημαίνει: «δεν θεωρώ σκόπιμο το Δικαστήριο να διενεργήσει, στο πλαίσιο διαδικασίας διαπιστώσεως παραβάσεως κατά κράτους μέλους, ενδελεχή έρευνα προκειμένου να καλύψει τα κενά των επιχειρημάτων της Επιτροπής».

[46] Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 20ής Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-6/04, EU:C:2005:626, σκέψη 25), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-849/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047, σκέψη 78).

53. Η οδηγία για τους οικοτόπους, η οποία έχει χαρακτηριστεί, για παράδειγμα, ως «ισχυρό εργαλείο για την προστασία της φύσης» [47] και ως «ένα από τα εντυπωσιακότερα νομοθετήματα της Ένωσης για το περιβάλλον» [48], είναι πιθανό να αποτύχει εάν τα κράτη μέλη δεν θεσπίσουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης για την επίτευξη των στόχων διατήρησης κάθε τόπου που επιλέγεται να συμμετάσχει στο Natura 2000.

54. Υπ' αυτό το πρίσμα, θα εξετάσω τώρα την τρίτη αιτίαση που προβάλλει η Επιτροπή στην υπό κρίση υπόθεση.

IV. Επί της τρίτης αιτίασης, με την οποία προβάλλεται παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους

55. Με την τρίτη αιτίασή της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ιρλανδία παρέβη το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, διότι δεν θέσπισε τα αναγκαία μέτρα διατήρησης για κανέναν από τους 423 επίμαχους τόπους.

56. Η Επιτροπή προβάλλει κατ' ουσίαν τέσσερα είδη ισχυρισμών. Πρώτον, για ορισμένους τόπους ουδόλως υπάρχουν μέτρα διατήρησης (230 από τους 423 τόπους). Δεύτερον, για ορισμένους τόπους υπάρχουν ελλιπή μέτρα διατήρησης, διότι αφορούν μόνο ένα μέρος των κρίσιμων τύπων οικοτόπων ή ειδών που απαντώνται συχνά στους εν λόγω τόπους (149 από τους εναπομείναντες 193 τόπους). Τρίτον, για ορισμένους τόπους τα μέτρα διατήρησης δεν βασίζονται σε συγκεκριμένους και σαφώς καθορισμένους στόχους διατήρησης (οι εναπομείναντες 44 τόποι). Τέταρτον, σε πολλούς τόπους, τα υφιστάμενα μέτρα διατήρησης δεν είναι αποτελεσματικά επειδή δεν είναι αρκετά ακριβή και δεν αντιμετωπίζουν όλες τις σημαντικές πιέσεις και απειλές. Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το τελευταίο αυτό είδος παράβασης είναι γενικού και διαρκούς χαρακτήρα.

57. Θα εξετάσω καθένα από τα τέσσερα είδη ισχυρισμών χωριστά κατωτέρω.

58. Πριν αρχίσω την ανάλυση αυτή, είναι σημαντικό να διευκρινίσω ότι, κατά τη γνώμη μου, τίποτα δεν εμποδίζει την Επιτροπή να προβάλει χωριστή αιτίαση βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, εάν για την ίδια περιοχή έχει προβάλει αιτίαση και βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας (π.χ. για τον μη επίσημο ορισμό ΕΖΔ ή για την έλλειψη ειδικών στόχων διατήρησης που συνδέονται με συγκεκριμένες ΕΖΔ) [49].

59. Εν προκειμένω, η Επιτροπή προβάλλει παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους όσον αφορά το σύνολο των 423 επίμαχων τόπων, ενώ, για ορισμένους από τους τόπους αυτούς, η Επιτροπή προβάλλει επίσης παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας.

[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», σε Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D., και Van Hoorick, G. (επιμ.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, Λονδίνο, 2015, σ. 9, στη σ. 13.

[48] Born, C.-H., Cliquet, A., και Schoukens, H., «Outlook», σε *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, όπως μνημονεύεται στην υποσημείωση 47 των παρουσών προτάσεων, σ. 499, στη σ. 499.

[49] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-355/90, EU:C:1993:331, σκέψεις 20 έως 22), σχετικά με την οδηγία για τα πτηνά, στην οποία το Δικαστήριο απέρριψε την επιχειρηματολογία της Ισπανίας ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να κατηγορηθεί ότι παραβαίνει συγχρόνως τις διατάξεις σχετικά με τον ορισμό ενός τόπου ως ΖΕΠ και τις διατάξεις που αφορούν τα μέτρα προστασίας σχετικά με μια τέτοια ζώνη, με την αιτιολογία ότι οι σκοποί της προστασίας που διατυπώνονται στην οδηγία αυτή δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν αν τα κράτη μέλη έπρεπε να τηρούν τις υποχρεώσεις περί θέσπισης μέτρων μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχει προηγουμένως καθοριστεί μια ΖΕΠ. Πρβλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα W. van Gerven στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-355/90, μη δημοσιευθείσες, EU:C:1993:229, σημείο 22).

60. Όπως έχω ήδη επισημάνει (βλ. σημεία 44 έως 48 των παρουσών προτάσεων), η διαπίστωση παράβασης του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους συνεπάγεται αυτομάτως και παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής από ουσιαστική άποψη, δεδομένου ότι μια ΕΖΔ δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ορίστηκε ορθά χωρίς τη λήψη και εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων διατήρησης. Αντιστρόφως, η διαπίστωση ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει ορίσει επισήμως ΕΖΔ ή δεν έχει καθορίσει τους στόχους διατήρησής της κατά παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους συνεπάγεται ταυτόχρονη παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, δεδομένου ότι τα μέτρα διατήρησης μπορούν να εγκριθούν σύμφωνα με την οδηγία για τους οικοτόπους μόνο εάν συνδέονται με μια συγκεκριμένη ΕΖΔ και τους στόχους διατήρησής της.

61. Ως εκ τούτου, δεδομένης της σύνδεσης των δύο αυτών διατάξεων, ακόμη και αν οι ισχυρισμοί περί παράβασης δύνανται να εκτιμηθούν χωριστά, η Επιτροπή δεν μπορεί να αποφύγει την άσκηση προσφυγής επί παραβάσει και για τις δύο διατάξεις.

Α. Επί του ισχυρισμού ότι η Ιρλανδία ουδόλως έλαβε μέτρα διατήρησης για ορισμένους τόπους

62. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, βάσει των στοιχείων που παρασχέθηκαν από την Ιρλανδία στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας, υπάρχουν 230 τόποι για τους οποίους ουδόλως ελήφθησαν μέτρα διατήρησης.

63. Απαντώντας στον ισχυρισμό αυτό, η Ιρλανδία εκθέτει ότι, βάσει της ιρλανδικής νομοθεσίας, υπάρχει κατάλογος κοινοποιήσιμων ενεργειών και κατάλογος δραστηριοτήτων που απαιτούν συγκατάθεση (activities requiring consent, στο εξής: ARC), ήτοι δραστηριοτήτων για τις οποίες απαιτείται η συγκατάθεση του αρμόδιου Υπουργού πριν από την εκτέλεσή τους σε συγκεκριμένο τόπο. Τόσο οι κοινοποιήσιμες ενέργειες όσο και οι ARC συνιστούν, κατά την άποψη της Ιρλανδίας, ειδικά μέτρα διατήρησης ανά τόπο, τα οποία αποσκοπούν στην πρόληψη ζημιών σε σχετικά είδη και οικοτόπους ανά τόπο. Συνεπώς, κατά την Ιρλανδία, σε κανέναν από τους 423 επίμαχους τόπους δεν υπάρχει έλλειψη ειδικών μέτρων ανά τόπο, δεδομένου ότι κάθε τόπος διαθέτει κατάλογο κοινοποιήσιμων ενεργειών ή κατάλογο ARC.

64. Εντούτοις, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η υποχρέωση λήψης των αναγκαίων μέτρων διατήρησης βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν θα πρέπει να συγχέεται ή να περιορίζεται στη λήψη μέτρων που αποσκοπούν στην πρόληψη της υποβάθμισης των τόπων. Τέτοια μέτρα πρέπει να λαμβάνονται, βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους, αμέσως μετά τη δημοσίευση του καταλόγου των ΤΚΣ (βλ. σημείο 38 των παρουσών προτάσεων). Αντιθέτως, τα μέτρα διατήρησης που επιβάλλει το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής συνιστούν θετικά, προδραστικά μέτρα για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση του τόπου σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης[50].

65. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέσχε η Ιρλανδία σχετικά με τους καταλόγους των κοινοποιήσιμων ενεργειών και των ARC που ισχύουν για κάθε τόπο, αυτές είναι, από πολλές απόψεις, γενικής φύσης (πολλές εξ αυτών είναι ίδιες για διάφορους τόπους, όπως για παράδειγμα η «αποκατάσταση, συμπεριλαμβανομένης της πλήρωσης», και «ανατίναξη,

[50] Η ίδια θέση διατυπώνεται και στις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Sweetman κ.λπ. (C-258/11, EU:C:2012:743, σημείο 42), στις οποίες η γενική εισαγγελέας επισημαίνει ότι, αναφορικά με τα μέτρα διατήρησης κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, «ο λόγος της ύπαρξής τους είναι βασικά η διασφάλιση της πραγματοποίησης ορισμένων θετικών ενεργειών κατά τακτά διαστήματα, ώστε να διατηρείται και/ή να αποκαθίσταται η κατάσταση της διατήρησης του οικείου τόπου».

γεώτρηση, βυθοκόρηση ή με άλλο τρόπο απομάκρυνση ή διατάραξη απολιθωμάτων, πετρωμάτων, ορυκτών, λάσπης, άμμου, χαλικιού ή άλλων ιζημάτων») και δεν παρέχουν λεπτομέρειες για την αποτελεσματική εφαρμογή τους ή τον τρόπο με τον οποίο συνδέονται με τις οικολογικές απαιτήσεις κάθε τόπου.

66. Επιπλέον, η Ιρλανδία προσκομίζει κατάλογο 79 τόπων, για τους οποίους ισχυρίζεται ότι υπάρχει ένα πλήρες και ολοκληρωμένο σύνολο μέτρων διατήρησης. Επικαλείται επίσης 10 οριζόντια προγράμματα, τα οποία εφαρμόζουν μέτρα διατήρησης σε σχέση με τύπους οικοτόπων και ειδών και όχι αναφορικά με μεμονωμένες περιοχές. Τα ίδια επιχειρήματα προβάλλει και σε σχέση με τον ισχυρισμό ότι η Ιρλανδία έχει λάβει ελλιπή μέτρα διατήρησης για ορισμένους τόπους (βλ. σημεία 72 και 76 των παρουσών προτάσεων).

67. Ωστόσο, χωρίς να είναι απαραίτητο να εξεταστεί εν προκειμένω εάν τα μέτρα διατήρησης για τις 79 αυτές περιοχές είναι πράγματι πλήρη και ολοκληρωμένα, ένα τέτοιο επιχείρημα δεν αναιρεί τον ισχυρισμό ότι υπάρχουν τόποι στους οποίους ουδόλως εφαρμόζονται μέτρα διατήρησης (η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι υπάρχουν 230 τέτοιοι τόποι). Το ίδιο ισχύει και για την εξάρτηση της Ιρλανδίας από τα 10 οριζόντια προγράμματα. Χωρίς πρόσθετες πληροφορίες, είναι δύσκολο να συναχθεί το συμπέρασμα, μόνο με βάση την ύπαρξη τέτοιων προγραμμάτων, ότι δεν υπάρχουν τόποι χωρίς κανένα μέτρο.

68. Κατά τη γνώμη μου, επομένως, η Ιρλανδία δεν έχει αντικρούσει τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι για ορισμένους τόπους ουδόλως υπάρχουν μέτρα διατήρησης.

Β. Επί του ισχυρισμού ότι η Ιρλανδία έλαβε ελλιπή μέτρα διατήρησης για ορισμένους τόπους

69. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, βάσει των στοιχείων που παρασχέθηκαν από την Ιρλανδία στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας, υπάρχουν 149 τόποι για τους οποίους τα μέτρα διατήρησης είναι ελλιπή, διότι καλύπτουν μόνο ένα μέρος των κρίσιμων οικοτόπων και ειδών ένεκα των οποίων προσδιορίστηκε ο τόπος.

70. Προς επίρρωση του ισχυρισμού αυτού, η Επιτροπή επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου που απαιτεί την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους μέσω πλήρων μέτρων.

71. Με την εν λόγω νομολογία[51], το Δικαστήριο τόνισε ότι τα επίμαχα μέτρα διατήρησης ήταν ελλιπή, διότι δεν περιλάμβαναν μέτρα ληφθέντα με συστηματικό τρόπο, σύμφωνα με τις οικολογικές απαιτήσεις κάθε τύπου οικοτόπου και κάθε είδους που απαντάται σε κάθε ΕΖΔ.

72. Προς απάντηση, η Ιρλανδία υποστηρίζει ότι επί του παρόντος εφαρμόζει 10 οριζόντια προγράμματα σε διάφορες ΕΖΔ, τα οποία, όπως προαναφέρθηκε, εφαρμόζουν μέτρα διατήρησης σε επίπεδο οικοτόπου ή είδους και όχι αναφορικά με μεμονωμένες περιοχές.

73. Συναφώς, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσθέτει ότι, για να είναι πλήρη και ακριβή, τα μέτρα διατήρησης δεν είναι απαραίτητο να καθορίζονται μεμονωμένα, «είδος προς είδος» και «τύπος οικοτόπου προς τύπο οικοτόπου». Ανάλογα με το πλαίσιο, μια γενική

[51] Βλ. αποφάσεις της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Χαρακτηρισμός και προστασία ειδικών ζωνών διατήρησης) (C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, ιδίως σκέψεις 54 και 55), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-849/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047, ιδίως σκέψεις 80 έως 86 και 88).

απαγόρευση επιζήμιων πράξεων μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να αντιμετωπίσει όλες τις βασικές απειλές και πιέσεις, ενώ σε άλλες περιπτώσεις απαιτούνται περισσότερο διαφοροποιημένα μέτρα.

74. Κατά τη γνώμη μου, μολονότι η εφαρμογή των μέτρων διατήρησης μέσω οριζόντιων προγραμμάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί προβληματική αυτή καθεαυτή, εντούτοις πρέπει να είναι σαφής ο τρόπος με τον οποίο τα εν λόγω προγράμματα αντιμετωπίζουν κάθε οικότοπο και είδος σε κάθε τόπο.

75. Η Ιρλανδία, ωστόσο, δεν παρέχει συγκεκριμένα στοιχεία σχετικά με το ποια από τα μέτρα διατήρησης που θεσπίστηκαν βάσει των εν λόγω προγραμμάτων πληρούν τους ειδικούς στόχους διατήρησης για κάθε τόπο. Ως εκ τούτου, είναι δύσκολο να συναχθεί μόνο από τα στοιχεία σχετικά με τα οριζόντια αυτά προγράμματα ότι τα τελευταία ικανοποιούν τις ανάγκες κάθε οικοτόπου και είδους σε κάθε ΕΖΔ. Εξάλλου, όπως επισήμανε η Επιτροπή χωρίς να αμφισβητηθεί από την Ιρλανδία, τέσσερα από τα προγράμματα δημιουργήθηκαν μετά την εκπνοή της προθεσμίας που τασσόταν με τη συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη (βλέπε σημείο 17 των παρουσών προτάσεων) και, ως εκ τούτου, δεν μπορούν να εξεταστούν εν προκειμένω [52].

76. Η Ιρλανδία προσκομίζει επίσης κατάλογο 79 τόπων, για τους οποίους ισχυρίζεται ότι έχουν ληφθεί πλήρη και ολοκληρωμένα μέτρα διατήρησης. Ωστόσο, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, ο κατάλογος αυτός δεν τεκμηριώνεται από κανένα στοιχείο σχετικό με τα πλήρη και ολοκληρωμένα μέτρα για τους εν λόγω τόπους ή τις ημερομηνίες κατά τις οποίες ελήφθησαν τα μέτρα. Η Ιρλανδία παρέχει επεξηγηματικά παραδείγματα για έξι τόπους και για επιπλέον 21 τόπους όπου προστατεύεται η μικρή πεταλοειδής νυχτερίδα (Rhinolophus hipposideros), πλην όμως δεν εκθέτει για κανένα από τα παραδείγματα αυτά τον τρόπο με τον οποίο συνδέονται με τους στόχους διατήρησης ή ότι τα παραδείγματα είναι πλήρη, λαμβανομένων υπόψη των εν λόγω στόχων. Επίσης, η Ιρλανδία δεν αναφέρει ως προς τα παραδείγματα αυτά τις ημερομηνίες κατά τις οποίες θεσπίστηκαν και εφαρμόστηκαν τα μέτρα διατήρησης. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατόν να εξακριβωθεί εάν τα μέτρα ελήφθησαν πριν ή μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάσσεται με τη συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη (βλ. σημείο 17 των παρουσών προτάσεων) [53].

77. Ας μου επιτραπεί να αναφέρω ορισμένα παραδείγματα.

– Ο τόπος IE000090 ΕΖΔ Glengarriff Harbour and Woodland φιλοξενεί έναν τύπο οικοτόπου προτεραιότητας (αλλουβιακά δάση με Alnus glutinosa και Fraxinus excelsior) μαζί με έναν πρόσθετο τύπο οικοτόπου (παλιά δάση βελανιδιάς με Ilex και Blechnum στις Βρετανικές Νήσους) και τέσσερα είδη [τον γυμνοσάλιαγκα του Kerry (Geomalacus maculosus), τη μικρή πεταλοειδή νυχτερίδα, τη βίδρα (Lutra lutra) και την κοινή φώκια (Phoca vitulina)]. Αναφέρονται έξι μέτρα διατήρησης για τον τόπο αυτό. Έχουν, ωστόσο, γενικό χαρακτήρα («Πρόγραμμα ελέγχου των χωροκατακτητικών ξένων ειδών», «Καθεστώς διαχείρισης των ενδημικών δασικών εκτάσεων», «Καθεστώς διαχείρισης των δραστηριοτήτων αναψυχής», «Καθεστώς διαχείρισης των άγριων φυτοφάγων ζώων», «Διαχείριση των φωλεών των νυχτερίδων» και «Πρόγραμμα επικοινωνίας και μεταφοράς γνώσεων»). Δεν παρέχονται συγκεκριμένες πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα εν λόγω μέτρα διατήρησης

[52] Κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο προσφυγής δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, η ύπαρξη παράβασης πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή εμφανίζεται κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, οι δε επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο. Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-418/04, EU:C:2007:780, σκέψη 74), και της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) (C-550/18, EU:C:2020:564, σκέψη 30).

[53] Επισημαίνεται ότι για ορισμένους από τους τόπους αυτούς η Επιτροπή κατέγραψε, βάσει των στοιχείων που παρέσχε η Ιρλανδία στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας, ότι ουδόλως ελήφθησαν μέτρα διατήρησης.

αντιστοιχούν στους ειδικούς στόχους διατήρησης που έχουν τεθεί για καθέναν από τους οικοτόπους και τα είδη στον τόπο αυτό [54]. Για πολλούς στόχους διατήρησης φαίνεται να μην υπάρχουν τα αντίστοιχα μέτρα διατήρησης (για παράδειγμα, όσον αφορά την κοινή φώκια, αναφέρονται μόνο το τρίτο και το έκτο εκ των προαναφερθέντων μέτρων διατήρησης, χωρίς να μνημονεύονται οι στόχοι που αφορούν τους τόπους αναπαραγωγής και τους τόπους αλλαγής δέρματος και ανάπαυσης), ενώ ουδόλως υπάρχουν μέτρα διατήρησης για τη βίδρα.

– Για τον τόπο ΕΖΔ IE00000364 Kilgarvan Ice House, ο οποίος φιλοξενεί ένα είδος (τη μικρή πεταλοειδή νυχτερίδα), αναφέρονται τρία μέτρα διατήρησης («Διαχείριση των φωλεών των νυχτερίδων», «Φύτευση δέντρων» και «Αγορά γης»). Για τον τόπο αυτό, η Ιρλανδία ανέφερε επτά ειδικούς στόχους διατήρησης όσον αφορά τη διατήρηση του πληθυσμού, τις χειμερινές φωλιές, τις θερινές φωλιές, τις βοηθητικές φωλιές, την έκταση του δυνητικού οικοτόπου αναζήτησης τροφής, τα γραμμικά χαρακτηριστικά (διαδρομές μετακίνησης) και τη φωτορύπανση, χωρίς καμία ένδειξη για το πώς συνδέονται τα μέτρα και οι στόχοι.

– Για τον τόπο ΕΖΔ IE0000412 Slieve Bloom Mountains, ο οποίος φιλοξενεί έναν τύπο οικοτόπου προτεραιότητας (επιφανειακούς τυρφώνες) και δύο πρόσθετους τύπους οικοτόπου (υγρότοπους του Βόρειου Ατλαντικού με Erica tetralix και αλλουβιακά δάση με Alnus glutinosa και Fraxinus excelsior), αναφέρονται 10 μέτρα διατήρησης («Πρόγραμμα ελέγχου των χωροκατακτητικών ξένων ειδών», «Κατάρτιση σχεδίου διαχείρισης πυρκαγιάς», «Καθεστώς διαχείρισης των ενδημικών δασικών εκτάσεων», «Καθεστώς διαχείρισης των δραστηριοτήτων αναψυχής», «Καθεστώς διαχείρισης των άγριων φυτοφάγων ζώων», «Καθεστώς επισκευής/συντήρησης μονοπατιών για την πρόληψη ζημιών σε ευαίσθητες περιοχές», «Πρόγραμμα αποκλεισμού αποξηράνσεων», «Εγκατάσταση μονοπατιού/διαδρομής για την πρόληψη ζημιών σε ευαίσθητες περιοχές», «Πρόγραμμα επικοινωνίας και μεταφοράς γνώσεων» και «Καθεστώς για την αύξηση της ανθεκτικότητας των οικοτόπων στις πυρκαγιές»). Ωστόσο, δεν διευκρινίζεται πώς τα μέτρα αυτά αντιστοιχούν στους 19 ειδικούς για τον εν λόγω οικότοπο προτεραιότητας στόχους διατήρησης, μαζί με τους 20 και 13 ειδικούς ανά τόπο στόχους διατήρησης που απαριθμούνται για τους δύο πρόσθετους τύπους οικοτόπου αντίστοιχα, οι οποίοι αφορούν, μεταξύ άλλων, την έκταση του οικοτόπου, την κατανομή του οικοτόπου, τη λειτουργία του οικοσυστήματος, την ποικιλομορφία της κοινότητας, τη σύνθεση της βλάστησης, τη δομή της βλάστησης, τη φυσική δομή αποστράγγισης και διάβρωσης, τους δείκτες τοπικής ιδιαιτερότητας, το μέγεθος των δασικών εκτάσεων και τη δομή των δασικών εκτάσεων.

– Για τον τόπο ΕΖΔ IE0001242 Carrownagappul Bog, ο οποίος φιλοξενεί έναν τύπο οικοτόπου προτεραιότητας (υψηλούς ενεργούς τυρφώνες) και δύο πρόσθετους τύπους οικοτόπου (υποβαθμισμένους υψηλούς τυρφώνες που εξακολουθούν να είναι ικανοί για φυσική αναγέννηση και κοιλότητες του Rhynchosporion σε υποστρώματα τύρφης), αναφέρονται 12 μέτρα διατήρησης τα οποία είναι εν πολλοίς γενικά (για παράδειγμα «Εκκαθάριση των δασικών φυτειών», «Καθορισμός ιδιοκτησίας», «Πρόγραμμα ελέγχου των χωροκατακτητικών ξένων ειδών», «Καθεστώς διαχείρισης αποστράγγισης», «Καθεστώς διαχείρισης κοπής τύρφης» και «Πρόγραμμα αποκλεισμού αποξηράνσεων»). Ταυτόχρονα, υπάρχουν 17 στόχοι διατήρησης που αφορούν την έκταση των οικοτόπων, την κατανομή των οικοτόπων, την έκταση των υψηλών τυρφώνων, τη στάθμη των υδάτων, τα πρότυπα ροής, τις μεταβατικές περιοχές, την ποιότητα της βλάστησης, τα τυπικά είδη των υψηλών ενεργών τυρφώνων, τα

[54] Οι ειδικοί στόχοι διατήρησης ανά τόπο για τις ΕΖΔ μπορούν να αναζητηθούν στον ιστότοπο της υπηρεσίας εθνικών πάρκων και άγριας ζωής (https://www.npws.ie), η οποία είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή της οδηγίας για τους οικοτόπους στην Ιρλανδία. Για τη συγκεκριμένη ΕΖΔ, αναφέρονται 12 τέτοιοι στόχοι διατήρησης για αυτόν τον τύπο οικοτόπου προτεραιότητας, 13 στόχοι για τον πρόσθετο τύπο οικοτόπου, 4 για τον γυμνοσάλιαγκα του Kerry, 7 για τη μικρή πεταλοειδή νυχτερίδα, 8 για τη βίδρα και 5 για την κοινή φώκια.

στοιχεία τοπικού διακριτικού χαρακτήρα, τους αρνητικούς φυσικούς δείκτες, τη σύνθεση της βλάστησης, την ποιότητα του αέρα και την ποιότητα των υδάτων.

– Για τον τόπο ΕΖΔ IE0002010 Old Domestic Building (Keevagh), ο οποίος έχει οριστεί για την προστασία του είδους της μικρής πεταλοειδούς νυχτερίδας, αναφέρεται ένα μέτρο διατήρησης («Διαχείριση των φωλεών των νυχτερίδων») και παρέχονται λεπτομέρειες («Καπνοδόχος και παράθυρα επισκευάστηκαν· απαιτούνται περαιτέρω εργασίες καθώς το κτίριο έχει υποβαθμιστεί»), ενώ αναφέρονται πέντε λεπτομερείς στόχοι διατήρησης για τον συγκεκριμένο τόπο που αφορούν τον πληθυσμό ανά φωλιά, τις θερινές φωλιές, την έκταση του δυνητικού οικοτόπου αναζήτησης τροφής, τα γραμμικά χαρακτηριστικά και τη φωτορύπανση.

78. Ως εκ τούτου, δεν αντιλαμβάνομαι πώς τα στοιχεία που προσκομίζει η Ιρλανδία τεκμηριώνουν ότι τα παραδείγματα αυτά μπορούν να θεωρηθούν ως αποδεικνύοντα ότι υπάρχουν για τους τόπους πλήρη και ολοκληρωμένα μέτρα διατήρησης. Το γεγονός ότι μπορεί να υπάρχουν κάποια μέτρα διατήρησης για ορισμένους τόπους δεν αρκεί, κατ' εμέ, ώστε να πληρούνται οι απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

79. Κατά τη γνώμη μου, επομένως, η Ιρλανδία δεν έχει αντικρούσει τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι για ορισμένους τόπους τα μέτρα διατήρησης είναι ελλιπή.

Γ. Επί του ισχυρισμού ότι τα μέτρα διατήρησης που έλαβε η Ιρλανδία δεν βασίζονται στους στόχους διατήρησης

80. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, βάσει των στοιχείων που παρασχέθηκαν από την Ιρλανδία στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας, υπάρχουν (τουλάχιστον) 44 τόποι για τους οποίους τα μέτρα διατήρησης δεν βασίζονται στους στόχους διατήρησης που έχουν τεθεί για κάθε τόπο.

81. Κατά την αντίληψη της Επιτροπής, οι απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, κατά τις οποίες τα μέτρα διατήρησης πρέπει να βασίζονται σε συγκεκριμένους ανά περιοχή λεπτομερείς στόχους διατήρησης, έχουν συνιστώσες τόσο ουσιαστικές (οι στόχοι και τα μέτρα πρέπει να συνδέονται μεταξύ τους) όσο και σχετικές με τη χρονική ακολουθία (οι στόχοι δεν πρέπει να έπονται των μέτρων). Η Επιτροπή φρονεί ότι τούτο συνάδει με το πλαίσιο και τους στόχους της οδηγίας. Όπως υπογράμμισε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η κατάσταση κατά την οποία ένα κράτος μέλος θεσπίζει αρχικώς μέτρα διατήρησης, στη συνέχεια θέτει στόχους διατήρησης και, εν τέλει, τα μέτρα αυτά τυχαίνει να ανταποκρίνονται πλήρως στους εν λόγω στόχους δεν είναι ρεαλιστική και υπάρχει σημαντικός κίνδυνος οι στόχοι διατήρησης να μη χρησιμεύουν ως κριτήριο αξιολόγησης της καταλληλότητας των μέτρων διατήρησης, αλλά απλώς να αντικατοπτρίζουν τα μέτρα αυτά.

82. Η Ιρλανδία, υποστηριζόμενη από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αμφισβητεί τους ισχυρισμούς της Επιτροπής. Ειδικότερα, τα δύο αυτά κράτη μέλη ισχυρίζονται ότι δεν απαιτείται να έχουν τεθεί στόχοι διατήρησης πριν από τη θέσπιση μέτρων διατήρησης.

83. Όπως τόνισε η Ιρλανδία κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν επιβάλλεται συγκεκριμένη αλληλουχία μεταξύ των στόχων διατήρησης και των μέτρων διατήρησης, καθώς κάτι τέτοιο δεν υποστηρίζεται από το κείμενο της εν λόγω διάταξης ή από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Η Ιρλανδία υποστηρίζει ότι για

37 τόπους τα μέτρα διατήρησης βασίστηκαν σε εξατομικευμένη εκτίμηση των απειλών και των πιέσεων, παρά το γεγονός ότι δεν είχαν ακόμη αναπτυχθεί και δημοσιευθεί ειδικοί ανά τόπο στόχοι διατήρησης.

84. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπογραμμίζει ότι η παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί από το γεγονός και μόνον ότι έχουν ήδη ληφθεί μέτρα διατήρησης πριν από τον καθορισμό των στόχων διατήρησης· αποφασιστικός παράγοντας πρέπει να είναι το αν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης έχουν ληφθεί και είναι αποτελεσματικά ως τέτοια.

85. Συναφώς, αντιθέτως προς τα επιχειρήματα που προβάλλει η Επιτροπή, δεν είμαι πεπεισμένη ότι τα μέτρα διατήρησης δεν συνάδουν με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους απλώς και μόνο επειδή οι στόχοι διατήρησης τέθηκαν μετά τη θέσπιση των εν λόγω μέτρων. Αυτό που έχει σημασία κατά τη γνώμη μου είναι κατά πόσον τα αναγκαία μέτρα διατήρησης είναι επαρκή και αποτελεσματικά για την αντιμετώπιση των οικολογικών απαιτήσεων των οικοτόπων και των ειδών για τα οποία ορίστηκε ο συγκεκριμένος τόπος.

86. Το επιχείρημα της Επιτροπής ότι, εάν αντιστραφεί η σειρά, υπάρχει ο κίνδυνος οι στόχοι διατήρησης να διαμορφωθούν έτσι ώστε να αντιστοιχούν στα μέτρα διατήρησης δεν μου φαίνεται πειστικό. Αντίθετα, είναι πιθανότερο οι ανάγκες ενός τόπου να έχουν ήδη αναγνωριστεί από το κράτος μέλος, ακόμη και εάν δεν έχουν διατυπωθεί επίσημα ως στόχοι διατήρησης. Είναι δύσκολο να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη έχουν λάβει μέτρα διατήρησης χωρίς σοβαρό λόγο.

87. Ωστόσο, τούτο δεν σημαίνει ότι, ακόμη και αν προϋπάρχουν, τα μέτρα διατήρησης δεν πρέπει να ανταποκρίνονται στους στόχους διατήρησης των συγκεκριμένων τόπων, προκειμένου να πληρούνται οι απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Δεν σημαίνει επίσης ότι οι στόχοι διατήρησης δεν πρέπει να αναφέρονται με σαφήνεια. Ο καθορισμός στόχων διατήρησης αποτελεί, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου[55], υποχρεωτικό και αναγκαίο βήμα για τον χαρακτηρισμό των ΕΖΔ και την εφαρμογή των μέτρων διατήρησης (βλ. σημείο 41 των παρουσών προτάσεων).

88. Ως εκ τούτου, θεωρώ αβάσιμο τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι η Ιρλανδία, θεσπίζοντας τα μέτρα διατήρησης πριν από τον καθορισμό των στόχων διατήρησης, παρέβη το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

89. Εντούτοις, στο μέτρο που η Ιρλανδία δεν αντέκρουσε το ότι τα μέτρα διατήρησης δεν μπορούν να αντιστοιχιστούν με τους στόχους διατήρησης των επίμαχων τόπων, ο ισχυρισμός της Επιτροπής περί παράβασης του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι βάσιμος.

Δ. Επί του ισχυρισμού ότι τα μέτρα διατήρησης που έλαβε η Ιρλανδία δεν είναι αποτελεσματικά και ότι η Ιρλανδία διέπραξε γενική και διαρκή παράβαση

90. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, βάσει των στοιχείων που παρασχέθηκαν από την Ιρλανδία στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας, η Ιρλανδία παρέβη κατά τρόπο γενικό και διαρκή τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της

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

οδηγίας για τους οικοτόπους, καθόσον θέσπισε συστηματικώς μέτρα διατήρησης τα οποία δεν είναι επαρκώς λεπτομερή και δεν αντιμετωπίζουν όλες τις απειλές και τις πιέσεις για τους οικοτόπους και τα είδη σε κάθε τόπο.

91. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή ισχυρίζεται όχι μόνο ότι ορισμένα μέτρα διατήρησης δεν πληρούν τις ποιοτικές απαιτήσεις, δεδομένου ότι δεν είναι επαρκώς αποτελεσματικά, αλλά και ότι τα παρατιθέμενα παραδείγματα αποκαλύπτουν ένα μοτίβο που οδηγεί σε γενική και διαρκή παράβαση εκ μέρους της Ιρλανδίας.

92. Η Επιτροπή επικαλείται τρία παραδείγματα που αφορούν δύο τύπους οικοτόπων προτεραιότητας (παράκτιες λιμνοθάλασσες και επιφανειακούς τυρφώνες) και ένα είδος προτεραιότητας (το μαργαριτοφόρο μύδι του γλυκού νερού) για να καταδείξει ότι τα μέτρα διατήρησης είναι ανεπαρκούς ποιότητας, διότι δεν διαθέτουν ποσοτικούς όρους, δεν υποδεικνύουν υπεύθυνους φορείς ή χρονοδιαγράμματα και δεν αντιμετωπίζουν τις βασικές πιέσεις και απειλές που επηρεάζουν τους εν λόγω οικοτόπους και είδη [56].

93. Στη νομολογία την οποία επικαλείται η Επιτροπή [57], το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι τα μέτρα διατήρησης πρέπει να είναι όχι μόνο πλήρη, αλλά και σαφή και ακριβή. Η απαίτηση για πληρότητα εξετάστηκε σε σχέση με τον δεύτερο ισχυρισμό της Επιτροπής στην υπό κρίση υπόθεση (βλ. σημεία 69 έως 79 των παρουσών προτάσεων). Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν έχει ακόμη διευκρινίσει λεπτομερώς τι συνεπάγεται η απαίτηση για σαφή και ακριβή μέτρα. Μέχρι στιγμής, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι μέτρα διατήρησης ήταν ανεπαρκή εάν ήταν γενικά και προγραμματικού χαρακτήρα ή ότι απαιτούσαν περαιτέρω εκτελεστικά μέτρα για να καταστούν αποτελεσματικά.

94. Συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής ότι τα αποτελεσματικά μέτρα διατήρησης πρέπει να αντιμετωπίζουν όλες τις βασικές απειλές και πιέσεις για τους οικοτόπους και τα είδη σε κάθε τόπο. Συμφωνώ επίσης ότι τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι επαρκώς εξειδικευμένα και λεπτομερή, ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες του συγκεκριμένου τόπου. Ωστόσο, το κατά πόσο η επαρκής εξειδίκευση απαιτεί ποσοτικοποίηση ή εκ των προτέρων προσδιορισμό των σχετικών φορέων και χρονοδιαγραμμάτων δεν μπορεί να προδιαγραφεί γενικά, αλλά εξαρτάται από τις συνθήκες του συγκεκριμένου τόπου και τα είδη των μέτρων που είναι κατάλληλα για τις ανάγκες του. Αποφασιστικός παράγοντας είναι η δυνατότητα εφαρμογής των μέτρων αυτών [58]. Επομένως, εάν δεν μπορεί να αναμένεται η εφαρμογή τους χωρίς τον προσδιορισμό των υπεύθυνων φορέων, των χρονοδιαγραμμάτων ή των ποσοτικοποιημένων στόχων, τα μέτρα αυτά πρέπει να περιέχουν τέτοιου είδους λεπτομέρειες εκ των προτέρων. Εάν, αντιθέτως, αυτό δεν είναι αναγκαίο σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, το κράτος μέλος οφείλει να εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους το μέτρο δύναται παρά ταύτα να εφαρμοστεί αποτελεσματικά.

[56] Κατά την Επιτροπή, όσον αφορά τις παράκτιες λιμνοθάλασσες, η Ιρλανδία όρισε 25 τόπους, πλην όμως μόνο για τρεις από τους τόπους αυτούς ανέφερε μέτρα διατήρησης, τα οποία μάλιστα δεν διαθέτουν ποσοτικούς όρους, δεν υποδεικνύουν υπεύθυνους φορείς ή χρονοδιαγράμματα ενεργειών και δεν αντιμετωπίζουν τις βασικές πιέσεις και απειλές, όπως αυτές που σχετίζονται με η μόλυνση και τα λύματα. Όσον αφορά τους επιφανειακούς τυρφώνες, η Ιρλανδία όρισε 50 τόπους, πλην όμως μόνο για 13 από τους τόπους αυτούς ανέφερε μέτρα διατήρησης, τα οποία είναι υπερβολικά γενικά, δεν εξειδικεύουν ποσοτικώς τα σχεδιαζόμενα μέτρα διατήρησης και δεν αντιμετωπίζουν ορισμένες μείζονες πιέσεις και απειλές, όπως η ανάπτυξη αιολικών πάρκων και άλλων υποδομών, η εξόρυξη τύρφης, η διάβρωση, οι πυρκαγιές και η αποξήρανση. Όσον αφορά το μαργαριτοφόρο μύδι του γλυκού νερού, η Ιρλανδία όρισε 19 τόπους, πλην όμως μόνο για τρεις από τους τόπους αυτούς ανέφερε μέτρα διατήρησης, τα οποία δεν εξειδικεύουν τους ποσοτικούς όρους, δεν υποδεικνύουν υπεύθυνους φορείς ή χρονοδιαγράμματα και δεν αντιμετωπίζουν βασικές πιέσεις και απειλές, όπως οι οφειλόμενες σε διάχυτες και εντοπισμένες πηγές ρύπανσης.

[57] Βλ. αποφάσεις της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Χαρακτηρισμός και προστασία ειδικών ζωνών διατήρησης) (C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, ιδίως σκέψεις 53 και 55), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-849/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:1047, σκέψεις 77 και 82).

[58] Βλ. απόφαση της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψεις 213 και 214).

95. Η Ιρλανδία δεν προβάλλει κανένα επιχείρημα για να αντικρούσει τα στοιχεία που προσκόμισε η Επιτροπή σχετικά με την αναποτελεσματικότητα των μέτρων διατήρησης όσον αφορά τα προαναφερθέντα τρία παραδείγματα.

96. Καθόσον τα 27 παραδείγματα που προέβαλε η Ιρλανδία ως προς την ύπαρξη πλήρων και ολοκληρωμένων μέτρων διατήρησης μπορούν επίσης να εκληφθούν ως απάντηση στον ισχυρισμό περί ανεπαρκούς ποιότητας των εν λόγω μέτρων, παρατηρώ ότι μόνο ένα παράδειγμα (η ΕΖΔ Slieve Bloom Mountains που μνημονεύεται στο σημείο 77 των παρουσών προτάσεων και αφορά επιφανειακούς τυρφώνες) σχετίζεται με τους οικοτόπους και τα είδη προτεραιότητας που επικαλείται η Επιτροπή για να τεκμηριώσει τον εν λόγω ισχυρισμό.

97. Συναφώς, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο της διαδικασίας για τη διαπίστωση παράβασης βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή, η οποία φέρει το βάρος απόδειξης της προβαλλόμενης παράβασης, οφείλει να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που απαιτούνται για τον εκ μέρους του έλεγχο της ύπαρξης της εν λόγω παράβασης και δεν μπορεί να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο [59]. Όταν η Επιτροπή έχει προσκομίσει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι οι εθνικές διατάξεις περί μεταφοράς οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη δεν εφαρμόζονται, στην πράξη, ορθώς στο έδαφος του καθού κράτους μέλους, εναπόκειται στο κράτος μέλος αυτό να αμφισβητήσει ουσιαστικώς και λεπτομερώς τα προβαλλόμενα στοιχεία και τις συνέπειες που απορρέουν από αυτά [60].

98. Κατά τη γνώμη μου, εν προκειμένω, η Επιτροπή έχει προσκομίσει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία περί του ότι τα μέτρα διατήρησης που αφορούν τα προαναφερθέντα τρία παραδείγματα είναι ανεπαρκούς ποιότητας για την ικανοποίηση των ποιοτικών απαιτήσεων του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, ενώ η Ιρλανδία δεν έχει προσκομίσει κανένα αποδεικτικό στοιχείο για να αντικρούσει τον ισχυρισμό αυτό.

99. Φρονώ επομένως ότι, όσον αφορά τους οικοτόπους και τα είδη που αναφέρει ως παραδείγματα η Επιτροπή, η Ιρλανδία παρέβη την υποχρέωση λήψης αποτελεσματικών μέτρων την οποία υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

100. Η Επιτροπή υποστηρίζει περαιτέρω ότι τα τρία αυτά παραδείγματα αποκαλύπτουν γενική και διαρκή παράβαση, διότι αφορούν μεγάλο αριθμό τόπων, είναι ενδεικτικά της γεωγραφικής διάρθρωσης του δικτύου των ΕΖΔ στην Ιρλανδία και αφορούν οικοτόπους και είδη για τη διατήρηση των οποίων το δίκτυο αυτό είναι ζωτικής σημασίας.

101. Επομένως, μολονότι από την Επιτροπή δεν προβλήθηκαν συγκεκριμένα επιχειρήματα ως προς άλλες ΕΖΔ που αφορούν διαφορετικούς οικοτόπους ή διαφορετικά είδη, εντούτοις η Επιτροπή, επικαλούμενη γενική και διαρκή παράβαση, υπονοεί ότι η παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους υφίσταται και σε άλλες περιοχές εάν τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο των άλλων αυτών ΕΖΔ δεν πληρούν τις ποιοτικές απαιτήσεις.

[59] Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 2019, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Δίκτυο συλλογής και επεξεργασίας λυμάτων) (C-427/17, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:269, σκέψη 38), και της 8ης Μαρτίου 2022, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Καταπολέμηση της απάτης που συνίσταται στη δήλωση δασμολογητέας αξίας χαμηλότερης της πραγματικής) (C-213/19, EU:C:2022:167, σκέψη 221).

[60] Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 2019, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Δίκτυο συλλογής και επεξεργασίας λυμάτων) (C-427/17, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:269, σκέψη 39), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Υποδοχή αιτούντων διεθνή προστασία) (C-808/18, EU:C:2020:1029, σκέψη 112).

102. Η Ιρλανδία δεν αντέκρουσε τους συγκεκριμένους ισχυρισμούς που προβλήθηκαν με τα παρουσιασθέντα από την Επιτροπή παραδείγματα ούτε αντιτάχθηκε στον ισχυρισμό ότι τα παραδείγματα αυτά είναι αντιπροσωπευτικά, υπό την έννοια ότι μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι υφίσταται γενική και διαρκής παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

103. Ποια είναι η προστιθέμενη αξία, εάν υπάρχει τέτοια αξία, του ισχυρισμού ότι η παράβαση είναι γενικής και διαρκούς φύσης;

104. Η Επιτροπή ξεκίνησε την πρακτική προβολής του ισχυρισμού περί γενικής και διαρκούς παράβασης σε περιβαλλοντικές διαφορές στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας[61]. Στην εν λόγω απόφαση[62], το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι «κανένα στοιχείο δεν αποκλείει εκ των προτέρων τη δυνατότητα της [Επιτροπής] να συνεχίσει ταυτόχρονα τη διαπίστωση παραβάσεων των διατάξεων της οδηγίας λόγω της στάσεως την οποία επιδεικνύουν οι αρχές κράτους μέλους σε σχέση με συγκεκριμένες καταστάσεις, οι οποίες εκτίθενται συγκεκριμένα, καθώς και τη διαπίστωση παραβάσεων των σχετικών διατάξεων επειδή οι εν λόγω αρχές ακολουθούν μιαν αντίθετη προς αυτές γενική πρακτική, παραδείγματα της οποίας αποτελούν ενδεχομένως οι προαναφερθείσες συγκεκριμένες καταστάσεις».

105. Η εν λόγω νομολογία που αφορά γενική και διαρκή παράβαση[63] σημαίνει ουσιαστικά ότι η Επιτροπή μπορεί να κινήσει διαδικασία επί παραβάσει κατά κράτους μέλους επειδή αυτό φέρεται να έχει παραβιάσει το δίκαιο της Ένωσης κατά τρόπο γενικό και διαρκή βάσει συγκεκριμένων συνθηκών, σε σύγκριση με τις συνήθεις διαδικασίες επί παραβάσει που αφορούν μεμονωμένα περιστατικά[64]. Επομένως, η προστιθέμενη αξία αυτού του είδους αιτίασης φαίνεται να είναι ότι, εάν το Δικαστήριο κρίνει ότι ένα κράτος μέλος διέπραξε τέτοια γενική και διαρκή παράβαση του δικαίου της Ένωσης, τούτο είναι πιθανό να απαιτήσει μια γενική αλλαγή πρακτικής σε όλους τους τομείς, αντί για την απλή αποκατάσταση των συγκεκριμένων παραβάσεων που εντοπίστηκαν[65].

61 Βλ. απόφαση της 26ης Απριλίου 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).

62 Απόφαση της 26ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψη 27). Βλ. για παράδειγμα, πιο πρόσφατα, απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Βακτήριο Xylella fastidiosa) (C-443/18, EU:C:2019:676, σκέψη 73)· πρβλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L. A. Geelhoed στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2004:546, ιδίως σημεία 15 έως 22 και 43 έως 60).

63 Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 26ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψεις 127 και 174), και της 2ας Δεκεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-196/13, EU:C:2014:2407, σκέψη 33) («έχουσα γενικό και εξακολουθητικό χαρακτήρα [παράβαση]»). Μπορούν να χρησιμοποιηθούν και παρόμοιες διατυπώσεις. Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-416/07, EU:C:2009:528, σκέψη 25) («διαρθρωτικής φύσεως και γενικευμένη [παράβαση]»), και της 10ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Οριακές τιμές – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, σκέψεις 75 και 77) («συστηματική και διαρκής [παράβαση]»).

64 Βλ. περαιτέρω, για παράδειγμα, 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*, τόμος 43, 2006, σ. 31, σε σ. 33 έως 50· Lenaerts, K., και Gutiérrez-Fons, J.A., «The General System of EU Environmental Law Enforcement», *Yearbook of European Law*, τόμος 30, 2011, σ. 1, σε σ. 9 έως 11· Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, σ. 95 έως 98. Όπως επισημαίνεται στη θεωρία, η νομολογία αυτή δεν είναι ίδια με εκείνη που αφορά τη διοικητική πρακτική στο πλαίσιο της διαδικασίας επί παραβάσει. Βλ., για παράδειγμα, Lenaerts, K., Maselis, I., και Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2015, σ. 167.

65 Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L. A. Geelhoed στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2004:546, σημείο 48)· πρβλ., για παράδειγμα, Wennerås, P., όπως μνημονεύεται στην υποσημείωση 64 των παρουσών προτάσεων, σ. 42 έως 46, και Prete, L., όπως μνημονεύεται στην υποσημείωση 64 των παρουσών προτάσεων, σ. 97. Τούτο ενέχει την πιθανότητα το εμπλεκόμενο κράτος μέλος να υποχρεωθεί να καταβάλει χρηματικές ποινές σύμφωνα με το άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ εάν δεν αποκατασταθεί η γενική και διαρκής παράβαση. Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-196/13, EU:C:2014:2407).

106. Όπως διευκρίνισε ο γενικός εισαγγελέας L. A. Geelhoed στις προτάσεις του στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας[66], για να θεωρηθεί μια παράβαση εκ μέρους κράτους μέλους ως γενική και διαρκούς χαρακτήρα, είναι δυνατόν να ληφθούν υπόψη οι διαστάσεις της έκτασης, της χρονικής διάρκειας και της σοβαρότητας. Η διάσταση της έκτασης, κατά τη γνώμη μου, σημαίνει ότι τα παραδείγματα διά των οποίων αποδεικνύεται η παράβαση είναι αντιπροσωπευτικά της συμπεριφοράς ενός κράτους μέλους σε όλους τους τομείς που καλύπτονται από μια οδηγία. Η διάσταση του χρόνου υποδηλώνει ότι η παράβαση συνεχίζεται για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, ενώ η διάσταση της σοβαρότητας μπορεί να συνδέεται με τις δύο πρώτες διαστάσεις ή με τη σημασία των συνεπειών που απορρέουν από τη μη εφαρμογή ενός συγκεκριμένου νομοθετήματος της Ένωσης.

107. Όσον αφορά τη διαπίστωση σχετικά με τις διαστάσεις που επιτρέπουν το συμπέρασμα ότι η παράβαση είναι γενικού και διαρκούς χαρακτήρα, κατά τη γνώμη μου δεν αλλάζει τίποτα ως προς το βάρος απόδειξης. Η Επιτροπή οφείλει να προσκομίσει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι ένα κράτος μέλος έχει διαπράξει γενική και διαρκή παράβαση βάσει ορισμένων παραδειγμάτων τα οποία πρέπει να θεωρηθούν αντιπροσωπευτικά της πρακτικής του εν λόγω κράτους μέλους και ότι, βάσει του μοτίβου αυτού, είναι πιθανό να υφίσταται το ίδιο είδος παράβασης και σε άλλες επιμέρους περιπτώσεις που δεν εξετάζονται ειδικά. Στο κράτος μέλος εναπόκειται να αμφισβητήσει ουσιαστικώς και λεπτομερώς τα σχετικά με τα προαναφερθέντα παραδείγματα προβαλλόμενα στοιχεία και τις συνέπειες που απορρέουν από αυτά[67].

108. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Ιρλανδία δεν παρέθεσε επιχειρήματα για να αμφισβητήσει τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι τα τρία παραδείγματα είναι αντιπροσωπευτικά της προβαλλόμενης γενικής και διαρκούς παράβασης.

109. Συνεπώς, φρονώ ότι η Ιρλανδία δεν αντέκρουσε τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι το εν λόγω κράτος μέλος διέπραξε γενική και διαρκή παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους μέσω της συστηματικής λήψης μέτρων διατήρησης τα οποία δεν είναι επαρκώς λεπτομερή και δεν αντιμετωπίζουν όλες τις απειλές και τις πιέσεις για τους οικοτόπους και τα είδη σε κάθε τόπο.

110. Επιπλέον, δεδομένου ότι τα αποτελεσματικά μέτρα στην πλειονότητα των επίμαχων ΕΖΔ έπρεπε να έχουν θεσπιστεί και εφαρμοστεί ήδη από το 2010, φρονώ ότι υφίσταται η διάσταση του χρόνου που απαιτείται για τη διαπίστωση γενικής και διαρκούς παράβασης. Εάν αυτό συνδυαστεί με τη σοβαρότητα των συνεπειών της παράβασης που μπορεί να ακολουθήσουν, ιδίως δεδομένου ότι ορισμένες διαδικασίες ενδέχεται να καταστούν μη αναστρέψιμες εάν δεν ληφθούν τα αναγκαία μέτρα, πληρούνται, κατά τη γνώμη μου, εν προκειμένω οι προϋποθέσεις για τη διαπίστωση γενικής και διαρκούς παράβασης του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

111. Συνεπώς, φρονώ ότι η Επιτροπή απέδειξε επαρκώς ότι η Ιρλανδία παρέβη κατά τρόπο γενικό και διαρκή την υποχρέωσή της να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα διατήρησης κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

112. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η τρίτη αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη.

[66] C-494/01 (EU:C:2004:546, σημείο 43).

[67] Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 26ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψεις 46 και 47), και της 26ης Απριλίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-135/05, EU:C:2007:250, σκέψη 32).

V. Πρόταση

113. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων και με την επιφύλαξη της εξέτασης των λοιπών αιτιάσεων που προβλήθηκαν στην υπό κρίση υπόθεση, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι η Ιρλανδία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, καθόσον παρέλειψε να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα διατήρησης τα οποία να ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος Ι της οδηγίας και των ειδών του παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας που απαντώνται στους τόπους.