Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
TAMARA ĆAPETA IŠVADA,
pateikta 2023 m. vasario 9 d.[1]

Byla C-444/21

Europos Komisija
prieš

Airiją

„Valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymas – Direktyva 92/43/EEB – Natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsauga – 6 straipsnio 1 dalis – Specialios saugomos teritorijos – Įsipareigojimas nustatyti būtinas apsaugos priemones – Bendras ir nuolatinis įsipareigojimų nevykdymas“

I. Įvadas

1. „Gyvasis pasaulis yra unikalus ir įspūdingas stebuklas. <…> Mes visiškai priklausome nuo šio puikiai sureguliuoto gyvybės palaikymo mechanizmo, o jo sklandus veikimas priklauso nuo biologinės įvairovės.“[2]

2. Biologinė įvairovė vertinga ne tik savaime, bet ir yra itin svarbi žmonijos išlikimui. Kaip skelbia Pasaulio ekonomikos forumas[3], biologinės įvairovės nykimas[4] gali lemti, be kita ko, bent jau maisto stygių, klimato kaitos stiprėjimą ir grėsmes sveikatai, verslui bei kultūrai.

3. Europos Sąjunga pripažįsta problemas, kurių gali sukelti biologinės įvairovės nykimas[5]. Jos kovos už biologinės įvairovės išsaugojimą dalis yra Buveinių direktyva[6].

1 Originalo kalba: anglų.

2 Jonathan Hughes, Keith Scholey ir Alastair Fothergill (režisieriai), *David Attenborough: A Life on Our Planet*, Netflix Original Documentary, 2020.

3 Pasaulio ekonomikos forumas, 2020 m. pranešimas dėl visuotinių grėsmių; su juo galima susipažinti internete adresu: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, p. 47–49.

4 Pagal kai kuriuos vertinimus rūšių nykimas vyksta nuo 1 000 iki 10 000 kartų greičiau nei tai vyktų natūraliai, t. y. nei tai būtų tikėtina be žmogaus įsikišimo. Tai reiškia, kad kasmet Žemė netenka nuo 0,01 % iki 0,1 % visų rūšių. Jeigu rūšių skaičiaus vertinimo apatinė riba yra tiksli (apie 2 mln.), kasmet išnyksta nuo 200 iki 2 000 rūšių. O jeigu remtumėmės viršutine šio vertinimo riba, kiekvienais metais išnyksta nuo 10 000 iki 100 000 rūšių. Žr. *World Wide Fund for Nature* interneto svetainę: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

5 Šiuo klausimu žr. 2020 m. gegužės 20 d. Komisijos komunikatą Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „2030 m. ES biologinės įvairovės strategija: Gamtos grąžinimas į savo gyvenimą“, COM(2020) 380 *final*, Briuselis. Vienas iš šios strategijos įgyvendinimo rezultatų – neseniai parengtas 2022 m. birželio 22 d. Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl gamtos atkūrimo, COM(2022) 304 *final*, Briuselis.

6 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, 1992, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 102), su daliniais pakeitimais, padarytais 1997 m. spalio 27 d. Tarybos direktyva 97/62/EB (OL L 305, 1997, p. 42; 2004 m. specialusis leidimas, 15 sk., 4 t., p. 3) (toliau – Buveinių direktyva).

4. Ši byla dėl įsipareigojimų neįvykdymo susijusi su šia direktyva. Europos Komisija, remdamasi SESV 258 straipsniu, pareiškė ieškinį Airijai dėl įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį neįvykdymo.

5. Tai – trečiasis Teisingumo Teismui priėmus 2019 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija (Specialių saugomų teritorijų steigimas ir apsauga)*[7] ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija*[8] pareikštas ieškinys dėl įsipareigojimų neįvykdymo, susijęs su Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalies ir 6 straipsnio 1 dalies įgyvendinimu. Teisingumo Teismas nagrinėja dar du panašaus pobūdžio ieškinius[9] ir vyksta papildomos įsipareigojimų neįvykdymo nagrinėjimo procedūros[10].

6. Taigi ši byla nėra tik dar viena „eilinė“ procedūra dėl įsipareigojimų neįvykdymo, kurią Komisija pradėjo prieš valstybę narę pagal SESV 258 straipsnį. Atrodo, kad ji veikiau iškelta įgyvendinant Komisijos politiką, kuria siekiama spręsti klausimą dėl į Buveinių direktyvą įtrauktų buveinių ir jose gyvenančių rūšių būklės gerinimo nepakankamų rezultatų[11].

7. Kartu ši byla rodo keletą sunkumų, su kuriais Teisingumo Teismas susiduria nagrinėdamas bylas dėl įsipareigojimų neįvykdymo, kuriose teigiama, kad valstybės narės nepasiekė aplinkosaugos tikslų. Kokius konkrečiai įsipareigojimus turi įvykdyti valstybė narė, kad būtų laikoma, kad ji tinkamai įgyvendino Buveinių direktyvą? Kaip Komisija turi įrodyti tokį įsipareigojimų neįvykdymą ir kuo valstybė narė gali remtis gindamasi? Be to (ir tai gana svarbu), kaip Teisingumo Teismas turi vertinti šiuos argumentus?

8. Kaip parodysiu, labiau nei daugelyje kitų Europos Sąjungos teisės sričių, atsakant į šiuos klausimus, svarbu atsižvelgti į esmę, vengti teisinio formalizmo ir sutelkti dėmesį į pagrindinį Buveinių direktyvos tikslą. Šis tikslas – apsaugoti biologinę įvairovę. Pagal šią direktyvą tai turi būti pasiekta valstybių narių priemonėmis, kuriomis siekiama palaikyti arba atkurti gerą atrinktų natūralių buveinių ir jų laukinės faunos bei floros apsaugos būklę[12].

9. Taigi Buveinių direktyva siekiama rezultato, kuris būtų juntamas gamtoje. Šis rezultatas yra ne teisės nuostatų sistema (nors kai kurios iš jų gali būti būtinos), o biologinės įvairovės, kuriai taikoma ši direktyva, išsaugojimas. Buveinių direktyvos tikslo negalima pasiekti vien priėmus tam tikras teisės nuostatas ir net užtikrinus jų vykdymą. Daugelis reikalingų priemonių nėra teisinės ta prasme, kad jomis būtų sukuriamos teisės ir pareigos konkretiems subjektams. Tokių priemonių dažnai neįmanoma įvertinti įprastais vertinimo metodais, kuriuos Teisingumo Teismas taiko bylose dėl įsipareigojimų neįvykdymo, t. y. aiškinantis, ar teisinė priemonė yra, ar ji praktiškai vykdoma ir kam ji sukuria teises ir pareigas. Šiomis aplinkybėmis šie klausimai yra kitokio pobūdžio ir Teisingumo Teismas negali į juos atsakyti remdamasis savo žiniomis. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismui sunku įvertinti, ar draudimo pramoginiais tikslais naudotis tam tikromis

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

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

9 Šiuo klausimu žr. nagrinėjamas bylas *Komisija / Bulgarija* (C-85/22) ir *Komisija / Vokietija* (C-116/22).

10 Komisija šioje byloje pareikštame ieškinyje paaiškino, kad vyksta kelios kitos tokio paties pobūdžio procedūros dėl įsipareigojimų neįvykdymo, susijusios su Ispanija, Italija, Kipru, Latvija ir Lenkija.

11 Šiuo klausimu žr. Europos aplinkos agentūra, „Gamtos padėtis ES. 2013–2018 m. ataskaitų pagal gamtos direktyvas rezultatai“, EAA ataskaita Nr. 10/2020, Europos Sąjungos leidinių biuras, 2020 (toliau – EAA ataskaita), p. 127, kurioje padaryta išvada, kad „bendra pažanga, padaryta dėl visų rūšių ir buveinių siekiant 1 tikslo, yra gana nedidelė, palyginti su 2010 m. atskaitos taškais, t. y. tikslas nepasiektas nė vienoje grupėje“.

12 Žr. Buveinių direktyvos 2 straipsnio 1 ir 2 dalis. Direktyvos sistema išsamiau aprašyta šios išvados 29–53 punktuose.

miško dalimis pakanka tam, kad būtų išsaugotos nykstančios gyvūnų arba augalų rūšys. Vis dėlto būtina, kad Teisingumo Teismas galėtų nuspręsti, ar valstybė narė padarė tai, ko reikalaujama pagal Buveinių direktyvą.

10. Trumpai apibūdinusi šios prieš Airiją pradėtos procedūros dėl įsipareigojimų neįvykdymo eigą (II skirsnis), savo išvadą išdėstysiu taip, kaip nurodyta toliau. Pirmiausia paaiškinsiu Buveinių direktyvos sistemą ir parodysiu, kad valstybių narių įsipareigojimai pagal šios direktyvos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį sudaro nedalomą visumą (III skirsnis). Paskui, kaip to prašė Teisingumo Teismas, išanalizuosiu šioje byloje Komisijos nurodytą pagrindą, grindžiamą įsipareigojimų pagal tos direktyvos 6 straipsnio 1 dalį neįvykdymu (IV skirsnis). Padarysiu išvadą, kad Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, o tai iš esmės reiškia ir jos 4 straipsnio 4 dalies pažeidimą.

II. Šios bylos eiga: ikiteisminė procedūra ir procesas Teisingumo Teisme

11. Ši byla iškelta dėl Airijos įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį įgyvendinimo Atlanto biogeografiniame regione [13].

12. Dėl šio regiono Komisija Sprendimu 2004/813/EB [14] patvirtino 413 Bendrijos svarbos teritorijų (toliau – BST), esančių Airijos teritorijoje, sąrašą. Vėliau Komisija šį sąrašą atnaujino, visų pirma dviem sprendimais [15], kuriais Airijos atveju buvo įtraukta 11 teritorijų, o dvi teritorijos sujungtos į vieną. Taigi ši byla iš viso susijusi su 423 teritorijomis, išvardytomis tuose trijuose Komisijos sprendimuose.

13. Atlikusi tyrimus pagal „ES Pilot“ procedūrą Komisija 2015 m. vasario 27 d. pagal SESV 258 straipsnį nusiuntė Airijai oficialų pranešimą, jame išdėstė savo nuomonę, kad ši valstybė narė, neįsteigusi kai kuriose jos teritorijoje esančiose vietovėse specialių saugomų teritorijų (toliau – SST), išsamiai nenustačiusi konkrečių teritorijų apsaugos tikslų ir nepriėmusi būtinų apsaugos priemonių visoms aptariamoms 423 teritorijoms, pažeidė įsipareigojimus pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį.

14. 2015 m. balandžio 30 d. Airija atsakė į oficialų pranešimą, nurodydama savo pažangą, padarytą steigiant SST ir išsamiai nustatant konkrečių teritorijų apsaugos tikslus. Kartu ji pažymėjo, kad Airijos teisė saugo teritorijas prieš jose oficialiai įsteigiant SST. Ji taip pat pateikė informaciją apie daugelyje teritorijų vykdomas apsaugos priemones. Be to, Airija tris kartus – 2015 m. gruodžio 9 d., 2016 m. sausio 15 d. ir 2016 m. kovo 4 d. – išsiuntė Komisijai atnaujintus duomenis apie SST įsteigimą ir konkrečių teritorijų apsaugos tikslų nustatymą.

[13] Tai vienas iš regionų, kuriems taikoma Buveinių direktyva ir kuris apima visą Airijos teritoriją. Žr. šios išvados 25–28 punktus.

[14] 2004 m. gruodžio 7 d. Komisijos sprendimas 2004/813/EB, pagal [Buveinių direktyvą] patvirtinantis Atlanto biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą (OL L 387, 2004, p. 1). Taigi Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje nustatytas šešerių metų terminas, per kurį šiose teritorijose turėjo būti įsteigtos specialios saugomos teritorijos, baigėsi 2010 m. gruodžio 7 d.

[15] 2007 m. lapkričio 12 d. Komisijos sprendimas 2008/23/EB, pagal [Buveinių direktyvą] patvirtinantis pirmąjį atnaujintą Atlanto biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą (OL L 12, 2008, p. 1); 2008 m. gruodžio 12 d. Komisijos sprendimas 2009/96/EB, kuriuo pagal [Buveinių direktyvą] patvirtinamas antrasis atnaujintas Atlanto biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašas (OL L 43, 2009, p. 466). Taigi, priėmus antrąjį sprendimą, Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje nustatytas šešerių metų terminas dėl papildomų teritorijų baigėsi 2014 m. gruodžio 12 d.

15. 2016 m. balandžio 29 d. Komisija pateikė Airijai pagrįstą nuomonę, joje nurodė, kad tariamas įsipareigojimų nevykdymas pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį dėl daugumos teritorijų išliko [16]. Ji paprašė šios valstybės narės nutraukti šį įsipareigojimų nevykdymą per du mėnesius nuo tos pagrįstos nuomonės gavimo dienos.

16. 2016 m. birželio 27 d. Airija pateikė atsakymą į šią pagrįstą nuomonę. Visų pirma ji išdėstė neseniai patvirtintą „SST steigimo ir valdymo darbo programą“, skirtą SST steigimui užbaigti, konkrečių teritorijų apsaugos tikslams nustatyti ir teritorijų lygmens apsaugos priemonėms parengti.

17. 2018 m. lapkričio 9 d. Komisija Airijai pateikė papildomą pagrįstą nuomonę, joje išsamiau išanalizavo šios valstybės narės nurodytas apsaugos priemones [17]. Remiantis šia nuomone, Airijos buvo paprašyta iki 2019 m. sausio 9 d. nutraukti tariamą įsipareigojimų nevykdymą.

18. 2019 m. sausio 11 d. Airija pateikė atsakymą į papildomą pagrįstą nuomonę. Visų pirma ši valstybė narė nurodė savo pažangą ir tvarkaraštį, pagal kurį iki 2020 m. pabaigos turi būti baigtas SST steigimas ir nustatyti konkrečių teritorijų apsaugos tikslai, o iki 2021 m. – nustatytos ir įgyvendintos būtinos apsaugos priemonės visose teritorijose. Be to, 2019 m. balandžio 26 d., 2019 m. gegužės 2 d., 2019 m. spalio 11 d., 2019 m. gruodžio 12 d., 2020 m. sausio 14 d. ir 2020 m. balandžio 14 d. Airija šešis kartus pateikė Komisijai atnaujintą informaciją apie SST įsteigimą teritorijose, konkrečių teritorijų apsaugos tikslų paskelbimą ir pokyčius, susijusius su konkrečių teritorijų apsaugos priemonėmis.

19. Atsižvelgdama į tai, kad iki 2019 m. sausio 9 d. Airija vis dar nebuvo įvykdžiusi įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį, Komisija 2021 m. liepos 16 d. pareiškė nagrinėjamą ieškinį Teisingumo Teisme pagal SESV 258 straipsnį.

20. Remdamasi pirmaisiais dviem pagrindais Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Airija pažeidė Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį, nes, pirma, neįsteigė SST kai kuriose savo teritorijose (217 iš 423 BST) ir, antra, kai kurioms konkrečioms teritorijoms (140 iš 423 BST) išsamiai nenustatė apsaugos tikslų.

21. Remdamasi trečiuoju pagrindu Komisija Teisingumo Teismo prašo pripažinti, kad Airija pažeidė Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, nes nenustatė būtinų apsaugos priemonių nė vienai iš 423 teritorijų, atitinkamuose Komisijos sprendimuose išvardytų kaip BST.

22. 2021 m. spalio 15 d. pateiktame atsiliepime į ieškinį Airija, palaikoma Vokietijos Federacinės Respublikos [18], prašo Teisingumo Teismo atmesti visą šį ieškinį kaip nepagrįstą.

23. Komisija ir Airija taip pat pateikė dubliką ir tripliką atitinkamai 2021 m. lapkričio 29 d. ir 2022 m. sausio 20 d.

24. 2022 m. lapkričio 9 d. įvyko posėdis, per jį Komisija ir Airija pateikė žodinius argumentus.

[16] Šioje pagrįstoje nuomonėje Komisija išreiškė požiūrį, kad Airija neįsteigė SST 401 teritorijoje, išsamiai nenustatė konkrečių 335 teritorijų apsaugos tikslų ir nė vienai iš 423 teritorijų nenustatė būtinų apsaugos priemonių.

[17] Šioje papildomoje pagrįstoje nuomonėje Komisija nurodė, kad Airija vis dar neįvykdė įsipareigojimų dėl daugelio teritorijų. Ji manė, kad Airija neįsteigė SST 255 teritorijose, išsamiai nenustatė konkrečių 198 teritorijų apsaugos tikslų ir nė vienai iš 423 teritorijų būtinų apsaugos priemonių.

[18] 2021 m. gruodžio 6 d. nutartimi Teisingumo Teismo pirmininkas leido Vokietijos Federacinei Respublikai įstoti į nagrinėjamą bylą palaikyti Airijos reikalavimų.

III. Buveinių direktyva ir valstybių narių įsipareigojimai pagal jos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį

A. „Natura 2000“ ir Atlanto biogeografinis regionas

25. Pagal Buveinių direktyvą [19] įsteigtos SST kartu su pagal Paukščių direktyvą [20] įsteigtomis specialiomis apsaugos teritorijomis (toliau – SAT) yra „Natura 2000“, vientiso Europos ekologinio tinklo, sukurto siekiant užtikrinti Europos Sąjungos vertingiausių buveinių ir rūšių, kurioms gresia didžiausias išnykimo pavojus, ilgalaikį išlikimą, dalis.

26. „Natura 2000“ yra didžiausias pasaulyje koordinuotas gamtos apsaugos teritorijų tinklas [21]. Pagal naujausias ataskaitas jis apima beveik penktadalį Europos Sąjungos sausumos teritorijos ir apie 10 % jūrų, iš viso beveik 28 000 teritorijų 27 valstybėse narėse [22].

27. „Natura 2000“ suskirstyta į penkis jūrų biogeografinius regionus ir devynis sausumos biogeografinius regionus, įskaitant šioje byloje aptariamą Atlanto vandenyno regioną. Šis regionas visiškai arba iš dalies apima aštuonias (anksčiau – devynias) valstybes nares (būtent visą Airijos, Nyderlandų ir Jungtinės Karalystės teritoriją, taip pat dalį Belgijos, Danijos, Vokietijos, Ispanijos, Prancūzijos ir Portugalijos teritorijos). Jis apima daugiau kaip pusę Europos Sąjungos pakrantės ir dvi produktyviausias pasaulio jūras – Šiaurės jūrą ir (šiaurės rytų) Atlanto vandenyną. Tai taip pat viena tankiausiai apgyvendintų Sąjungos teritorijų, kurioje gyvena daugiau kaip 100 mln. žmonių (beveik ketvirtadalis Sąjungos gyventojų) [23].

28. Šiuo atveju svarbu tai, kad Airijos teritorijoje esančiame Atlanto biogeografiniame regione yra keletas prioritetinių [24] buveinių tipų ir rūšių, kuriems gresia išnykimas. Pavyzdžiui, plokščiosios pelkės [25] yra tam tikros šlapynių buveinės, sudarytos iš minkšto, puraus grunto, kurį daugiausia sudaro iš dalies suirusi augalinė medžiaga, vadinama durpėmis, lėtai susiformavusi per tūkstančius metų tose vietovėse, kur klimatas vėsus ir drėgnas. Jos itin svarbios, be kita ko, klimato kaitai, nes jose sukaupta milijonai tonų anglies dioksido (durpes sudarantys augalai, pavyzdžiui, kiminai ir viksvos, šalina anglies dioksidą iš atmosferos) [26]. Pakrančių lagūnos [27] – tai pakrantės dalis, kurioje vandenynas susilieja su sausuma, ir jos yra svarbios ekosistemos bendram priekrantės vandenų produktyvumui, nes jose aptinkama įvairių buveinių [28]. Taip pat ir gėlavandenė perluotė (*Margaritifera margaritifera*) [29], kurios populiacija sparčiai mažėja (ko gero,

[19] Žr. Buveinių direktyvos šeštą ir septintą konstatuojamąsias dalis bei 3 straipsnio 1 dalį.

[20] 2009 m. lapkričio 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/147/EB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 20, 2010, p. 7), kuria buvo panaikinta 1979 m. balandžio 2 d. Tarybos direktyva 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 103, 1979, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 98) (toliau – Paukščių direktyva).

[21] Žr., pavyzdžiui, 2022 m. vasario 25 d. Europos Sąjungos Strasbūro deklaracijos 5 punktą, 2016 m. gruodžio 16 d. Komisijos tarnybų darbo dokumentą „ES gamtos teisės aktų (Paukščių ir Buveinių direktyvų) tinkamumo patikra“, SWD(2016) 472 *final*, p. 24, Briuselis.

[22] Žr., pavyzdžiui, šios išvados 11 išnašoje nurodytą EAA ataskaitą, p. 6.

[23] Žr., pavyzdžiui, Komisijos leidinį „Natura 2000 in the Atlantic Region“, *Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių* biuras, 2009, su kuriuo galima susipažinti internete adresu: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[24] Žr. Buveinių direktyvos penktą ir vienuoliktą konstatuojamąsias dalis bei 1 straipsnio d ir h punktus.

[25] Žr. „Rūgščiosios kimininės pelkės“, kaip nurodyta Buveinių direktyvos I priedo dalies „Aukštapelkės, žemapelkės ir liūnai“ trečioje įtraukoje.

[26] Žr., pavyzdžiui, projektą „Plokščiųjų pelkių atkūrimas Airijoje“, su kuriuo galima susipažinti internete adresu: https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

[27] Žr. „Atvira jūra ir potvynių zonos“, kaip nurodyta Buveinių direktyvos I priedo dalies „Pakrančių ir druskingos buveinės“ penktoje įtraukoje.

[28] Žr., pavyzdžiui, „Coastal Lagoon“, *ScienceDirect*, su kuriuo galima susipažinti internete adresu: https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

[29] Žr. „Bivalvia“, kaip nurodyta Buveinių direktyvos II priedo a punkto „Gyvūnai, bestuburiai, moliuskai, bivalvia“ antroje įtraukoje.

tai viena iš 365 labiausiai nykstančių rūšių pasaulyje), yra nuostabi rūšis, galinti gyventi daugiau kaip 200 metų ir atliekanti gyvybiškai svarbų vaidmenį ekosistemoms, nes filtruoja vandenį, taip gerindama jo kokybę [30].

B. Buveinių direktyvos sistema

29. Buveinių Direktyvos 3 straipsnio 2 dalyje reikalaujama, kad, kuriant „Natura 2000“ tinklą, valstybės narės prisidėtų, atsižvelgdamos į tai, kokią dalį jų teritorijoje užima atitinkami natūralių buveinių tipai ir rūšys. Taigi pagal šios direktyvos 4 straipsnį tam jos turi steigti teritorijose SST ir pagal jos 6 straipsnio 1 dalį patvirtinti priemones šiems buveinių tipams ir rūšims išsaugoti.

30. Mano nuomone, svarbiausia Buveinių direktyvos nuostata ir jos loginis pagrindas yra jos 6 straipsnio 1 dalis, kurioje valstybių narių iš esmės reikalaujama priimti aktyvias apsaugos priemones, kad būtų išsaugotos buveinės ir jose gyvenančios rūšys.

31. Tam, kad šios apsaugos priemonės atitiktų Buveinių direktyvos reikalavimus, jos turi būti įtrauktos į šioje direktyvoje numatytą struktūrą. Tik jei priemonės atitinka šią struktūrą, galima daryti išvadą, kad valstybė narė įvykdė pagrindinius įsipareigojimus pagal šią direktyvą.

32. Taigi būtina trumpai paaiškinti atitinkamus Buveinių direktyvos sistemos aspektus.

33. Pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnį SST steigimo teritorijose procedūra vykdoma trimis [31] arba keturiais, [32] nelygu kaip jie skirstomi, etapais.

34. Pirma, pagal Buveinių Direktyvos 4 straipsnio 1 dalį kiekviena valstybė narė siūlo teritorijų sąrašą, nurodydama, kurie natūralių buveinių tipai ir kurios vietinės rūšys aptinkamos tose teritorijose, ir šis sąrašas tuomet perduodamas Komisijai.

35. Antra, pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 2 dalį Komisija, susitarusi su kiekviena valstybe nare, pagal jų pateiktus sąrašus sudaro BST sąrašo projektą. Remdamasi šiuo sąrašo projektu Komisija privalomu sprendimu tvirtina BST sąrašą. Kaip paaiškinta šioje išvadoje (žr. jos 12 punktą), sprendimai, kuriuose išvardytos 423 Airijos teritorijoje esančios BST, buvo priimti atitinkamai 2004, 2007 ir 2008 m.

[30] Žr., pavyzdžiui, Dilly, L., „Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel“, Alerce Environmental Blog, 2020 m. lapkričio 16 d., su kuriuo galima susipažinti internete adresu: https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel; *Ireland National Parks and Wildlife Service* (Airijos nacionalinių parkų ir laukinės gamtos tarnyba), „The Freshwater Pearl Mussel“, su kuriuo galima susipažinti internete adresu: https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

[31] Žr., pavyzdžiui, 2000 m. balandžio 6 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-256/98, EU:C:2000:192, 7 punktas); 2019 m. birželio 12 d. Sprendimą *CFE* (C-43/18, EU:C:2019:483, 37 punktas) ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 43 punktas).

[32] Žr., pavyzdžiui, 2001 m. rugsėjo 11 d. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-67/99, EU:C:2001:432, 5 punktas); 2018 m. spalio 18 d. Sprendimą *Komisija / Jungtinė Karalystė* (C-669/16, EU:C:2018:844, 5 ir 60 punktai) ir 2019 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija (Specialių saugomų teritorijų steigimas ir apsauga)* (C-290/18, nepaskelbtas Rink., EU:C:2019:669, 34 punktas).

36. Galiausiai pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį [33], jeigu teritorijoje yra patvirtinama BST, atitinkama valstybė narė šioje teritorijoje įsteigia SST. Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalyje nustatyta:

„Jei, laikantis 2 dalyje nustatytos tvarkos, yra patvirtinama Bendrijos svarbos teritorija, atitinkama valstybė narė turi kaip galima greičiau, bet ne vėliau kaip per šešerius metus, toje teritorijoje įsteig[ti] specialią saugomą teritoriją, nustatydama prioritetus, atsižvelgdama į teritorijos svarbą palaikant ar atstatant I priede išvardytų natūralių buveinių tipų arba II priede išvardytų rūšių gerą apsaugos būklę bei užtikrinant „Natura 2000“ tinklo vientisumą, taip pat atsižvelgdama į toms vietovėms gresiantį degradavimą ar sunaikinimą.“

37. Kitaip tariant, pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį kiekviena BST atitinkamos valstybės narės turi būti nustatyta kaip SST [34]. Be to, SST turi būti įsteigta per šešerius metus nuo privalomo SST sąrašo patvirtinimo. Dėl šiuo atveju aptariamų BST šis terminas baigėsi atitinkamai 2010 ir 2014 m. (žr. šios išvados 14 ir 15 išnašas).

38. Nors valstybės narės turi pertvarkyti BST į SST, Komisijos atliekamas teritorijos įtraukimas į BST sąrašą jau turi tiesioginių teisinių pasekmių. Pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 5 dalį teritoriją įtraukus į Komisijos patvirtintą BST sąrašą, dėl jos pradedami taikyti šios direktyvos 6 straipsnio 2–4 dalyse nustatyti įpareigojimai. Pastarosiomis nuostatomis siekiama užkirsti kelią žalai teritorijoje ateityje arba išimtinėmis aplinkybėmis, jeigu žala turi būti toleruojama, kuo labiau šią žalą sumažinti [35].

39. Vis dėlto pagrindinė Buveinių direktyvos nuostata – 6 straipsnio 1 dalis – pradedama taikyti tik tada, kai BST įsteigiama SST [36].

40. Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Specialioms saugomoms teritorijoms valstybės narės nustato būtinas apsaugos priemones, tarp jų, jei reikia, atitinkamus tvarkymo planus, parengtus specialiai šioms teritorijoms ar integruotus į kitus plėtros planus, ir atitinkamas įstatymais nustatytas, administracines arba sutartyje numatytas priemones, kurios atitinka teritorijoje esančių į I priedą įtrauktų natūralių buveinių tipų ir į II priedą įtrauktų rūšių ekologinius reikalavimus.“

41. Kaip aiškiai nurodyta šios nuostatos tekste, apsaugos priemonės turi atitikti atitinkamoje SST esančių buveinių tipų ir rūšių ekologinius reikalavimus. Tai reiškia, kad norint įsteigti SST reikia ne tik privalomu aktu nustatyti jos geografines ribas [37], bet ir nurodyti jos buvimo priežastis arba,

[33] Šiuo klausimu taip pat žr. Buveinių direktyvos 1 straipsnio 1 dalį, kurioje pateikta SST apibrėžtis, kartu su jos šešta konstatuojamąja dalimi.

[34] Žr., pavyzdžiui, 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 207 punktas).

[35] Žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvadą byloje *Sweetman ir kt.* (C-258/11, EU:C:2012:743, 43–45 punktai) ir generalinio advokato E. Tanchev išvadą byloje *Grace ir Sweetman* (C-164/17, EU:C:2018:274, 50 punktas). Taip pat žr., pavyzdžiui, šios išvados 23 išnašoje nurodytą Komisijos dokumentą „Natura 2000“ teritorijų valdymas. Buveinių direktyvos (Direktyvos 92/43/EEB) 6 straipsnio nuostatos“, 2019, su kuriuo galima susipažinti Komisijos interneto svetainėje, p. 7 ir 8.

[36] Pagal šios išvados 23 išnašoje nurodytą 2013 m. rugsėjo 18 d. Komisijos pranešimą dėl „Natura 2000“ teritorijų apsaugos priemonių nustatymo, su kuriuo galima susipažinti Komisijos interneto svetainėje, p. 3, teritorijoje įsteigus SST pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį pradedama įgyvendinti šios direktyvos 6 straipsnio 1 dalis.

[37] Pagal analogiją žr. 2003 m. vasario 27 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (C-415/01, EU:C:2003:118, 22 punktas) ir 2010 m. spalio 14 d. Sprendimą *Komisija / Austrija* (C-535/07, EU:C:2010:602, 64 punktas), kuriuose Teisingumo Teismas nusprendė, kad SAT ribų nustatymas pagal Paukščių direktyvą turi būti neginčijamos privalomos formos.

kitaip tariant, tikslus, kurių siekiama tokiu įsteigimu. Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nurodyta, kad apsaugos tikslų nustatymas yra privalomas ir būtinas žingsnis įsteigiant SST ir įgyvendinant apsaugos priemones [38].

42. Įgyvendinti būtinas apsaugos priemones pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį privaloma. Kitaip tariant, nors valstybės narės išsaugo tam tikrą diskreciją pasirinkti taikyti tinkamiausias priemones [39], jos negali pasirinkti nepriimti tinkamų ir veiksmingų priemonių, t. y. tokių, kurias taikant būtų galima pasiekti SST tikslus.

43. Be to, nors Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje nenustatyta jokių terminų, atsižvelgiant į tai, kad apsaugos priemonės turi būti susietos su SST, kurios savo ruožtu turi būti įsteigtos per šešerius metus nuo tada, kai Komisija patvirtina BST sąrašą, apsaugos priemonės taip pat turi būti priimtos per šį terminą.

44. Mano nuomone, tai, kas išdėstyta, lemia dvi pasekmes. Pirma, valstybės narės negali vykdyti įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, jeigu teritorijoje nėra įsteigusios SST [40], ir, antra, steigiant SST būtina, kad valstybės narės aiškiai apibrėžtų apsaugos tikslus, kuriuos reikia pasiekti kiekvienoje konkrečioje SST. Priešingu atveju nėra galimybės patikrinti, ar apsaugos priemonės atitinka konkretaus buveinių tipo ir rūšių ekologinius poreikius.

45. Išvados dėl Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalies ir 6 straipsnio 1 dalies pažeidimo yra neišvengiamai susijusios. Taigi nenuostabu, kad Komisija paprastai pareiškia ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal abi šias nuostatas kartu.

46. Kitaip tariant, dėl Buveinių direktyvoje numatytos struktūros kiekvienu atveju, kai valstybė narė per šešerius metus nuo BST sąrašo patvirtinimo neįsteigia SST, ji kartu pažeidžia šios direktyvos 4 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį. Taip yra dėl to, kad apsaugos priemonės tinkamai nustatomos tik tuo atveju, jeigu jos yra Buveinių direktyvoje nustatytos sistemos dalis.

47. Viena iš pasekmių, atsirandančių įsteigus SST, yra ta, kad nustatomos ir įgyvendinamos apsaugos priemonės, kaip reikalaujama pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį [41].

48. Komisijos nuomone, įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį neįvykdymo klausimą galima kelti atskirai nuo klausimo dėl įsipareigojimų pagal jos 6 straipsnio 1 dalį neįvykdymo, jeigu valstybė narė oficialiai nesiėmė priemonių, siekdama įsteigti SST. Vis dėlto, mano nuomone, negalima daryti išvados, kad valstybė narė iš esmės tinkamai įsteigė SST, jeigu nenustatė jos apsaugos tikslų ir apsaugos priemonių, kurias taikant galima pasiekti šiuos tikslus. Taigi tiesa ir tai, kad nepriėmusi būtinų apsaugos priemonių valstybė narė pažeidė ne tik Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, bet ir šios direktyvos 4 straipsnio 4 dalį, kaip ji suprantama atsižvelgiant į jos esmę.

[38] Žr. 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 52 punktas).

[39] Žr. 2007 m. gegužės 10 d. Sprendimą *Komisija / Austrija* (C-508/04, EU:C:2007:274, visų pirma 75, 76, 87 ir 89 punktai).

[40] Šiuo klausimu žr. 2019 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija (Specialių saugomų teritorijų steigimas ir apsauga)* (C-290/18, nepaskelbtas Rink., EU:C:2019:669, 52 punktas) ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 76 punktas). Šiuose sprendimuose Teisingumo Teismas konstatavo, kad Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje nurodytos priemonės turi būti nustatytos įsteigtai SST.

[41] Žr., pavyzdžiui, 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 213 punktas) ir 2022 m. birželio 22 d. Sprendimą *Komisija / Slovakija (Kurtinių apsauga)* (C-661/20, EU:C:2022:496, 128 punktas).

49. Atskiras, tačiau ne mažiau svarbus klausimas yra susijęs su tuo, kas yra būtina apsaugos priemonė, kaip tai suprantama pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį. Jeigu laikysimės šios išvados pradžioje pasiūlyto esme grindžiamo požiūrio (žr. šios išvados 8 punktą), tai gali būti tik tokia priemonė, kuri, remiantis dabartinėmis mokslo žiniomis, gali padėti pasiekti rezultatą, kurį reikia pasiekti įgyvendinus tam tikros SST apsaugos tikslą. Kai SST nustatyti keli apsaugos tikslai, nes ji įsteigta dėl tam tikrų buveinių ir kelių joje aptinkamų gyvūnų bei augalų rūšių, priemonės pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį turi apimti visus šiuos tikslus. Šis požiūris buvo patvirtintas jurisprudencijoje, kurioje Teisingumo Teismas konstatavo, kad apsauga turi būti įgyvendinama veiksmingai, pasitelkiant išsamias, aiškias ir tikslias priemones [42].

50. Nagrinėjant bylą dėl įsipareigojimų neįvykdymo, Teisingumo Teismo prašoma nuspręsti, ar nagrinėjamos apsaugos priemonės atitinka šiuos reikalavimus, remiantis Komisijos jam pateiktais įrodymais, kuriuos atitinkama valstybė narė gali pripažinti arba ginčyti. Mano nuomone, šiuo požiūriu Komisijai nebūtina įrodinėti, kad valstybės narės teritorijoje esančios kiekvienos SST apsaugos priemonės yra nepakankamos, o Teisingumo Teismui – vertinti, ar taip tikrai yra. Pakanka įrodyti tam tikrą tokių priemonių nepakankamumo pavyzdį. Būtent šiuo požiūriu tampa svarbus argumentas, kad pažeidimas yra bendro pobūdžio ir nuolatinis (žr. šios išvados 90–112 punktus).

51. Dėl to kyla klausimas dėl įrodymų, kuriuos reikia pateikti, ir dėl atitinkamų vaidmenų, kuriuos Komisija, atitinkama valstybė narė ir Teisingumo Teismas turi atlikti, siekdami patikrinti, ar laikomasi Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalies. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau pripažino, kad Komisija neturi įgaliojimų atlikti tyrimą, o yra priklausoma nuo valstybių narių pateiktų įrodymų [43]. Ši informacija gali būti pateikta vykdant stebėjimą ir teikiant ataskaitas pagal tos direktyvos 11 ir 17 straipsnius arba Komisijos prašymu. Bet kuriuo atveju, remdamasi gauta informacija Komisija turėtų galėti lengvai patikrinti, ar yra nustatytos apsaugos priemonės ir kaip jos susijusios su visais atitinkamais kiekvienos buveinės ir rūšies apsaugos tikslais [44]. Kadangi šią informaciją turi atitinkama valstybė narė, ji taip pat gali parodyti, kokios yra apsaugos priemonės, koks jų mastas ir kaip jos susijusios su kiekvienos teritorijos apsaugos tikslais. Taigi atrodo, kad galima reikalauti, kad atitinkama valstybė narė nurodytų apsaugos priemones, kurių imtasi dėl kiekvienos buveinės ir kiekvienos rūšies, nereikalaujant, kad Komisija įrodytų (tai būtų pernelyg sudėtinga), kad nė viena iš tos valstybės narės taikomų apsaugos priemonių nėra susijusi su ta rūšimi ir ta buveine. Kartu Komisija vis dėlto turėtų įrodyti, kad apsaugos priemonių, kurias valstybė narė įvardijo kaip saugančias rūšį arba buveinę, nepakanka šiai užduočiai įvykdyti. Taip pat Teisingumo Teismas turėtų galėti nustatyti, ar apsaugos priemonės atitinka Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, remdamasis atitinkamų šalių jam pateikta informacija, nesiimdamas „atlikti išsam[aus] tyrim[o]“ [45].

[42] Žr. 2019 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija (Specialių saugomų teritorijų steigimas ir apsauga)* (C-290/18, nepaskelbta Rink., EU:C:2019:669, 53 punktas) ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 77 punktas).

[43] Žr., pavyzdžiui, 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-494/01, EU:C:2005:250, 43 punktas); 2007 m. balandžio 26 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-135/05, EU:C:2007:250, 28 punktas) ir 2019 m. gegužės 2 d. Sprendimą *Komisija / Kroatija (Biljane Donje sąvartynas)* (C-250/18, nepaskelbtas Rink., EU:C:2019:343, 35 punktas).

[44] Šiuo klausimu žr. generalinio advokato Ph. Léger išvadą byloje *Komisija / Belgija* (C-324/01, EU:C:2002:489, 14 punktas), kurioje generalinis advokatas pažymėjo, kad Komisija atlieka itin svarbų su Buveinių direktyva susijusį vaidmenį, nes ji yra vienintelė institucija, galinti koordinuoti „Natura 2000“ tinklą ir užtikrinti jo vientisumą, pavyzdžiui, vertinant buveinės arba rūšies apsaugos būklę visoje Europos Sąjungos teritorijoje.

[45] Šiuo klausimu žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvadą byloje *Komisija / Austrija* (C-535/07, EU:C:2010:85, 79 punktas), kurioje generalinė advokatė nurodė: „nemanau, kad Teisingumo Teismui dera procedūroje dėl įsipareigojimų neįvykdymo, pradėtoje prieš valstybę narę, atlikti išsamų tyrimą siekiant ištaisyti Komisijos argumentų trūkumus“.

52. Galiausiai svarbu pabrėžti, kad pažeisdama Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį arba 6 straipsnio 1 dalį valstybė narė kenkia ne tik savo pačios gamtos apsaugos teritorijoms, bet ir Europos Sąjungos lygmens pastangoms skatinti gamtos apsaugą ir biologinės įvairovės palaikymą per „Natura 2000“. Kaip yra pripažinęs Teisingumo Teismas, Buveinių direktyvos ketvirta ir vienuolikta konstatuojamosios dalys numato: kadangi buveinės ir rūšys, kurioms gresia išnykimas, sudaro Europos Sąjungos gamtos paveldo dalį, o jų išlikimui kylančių pavojų paprastai nesumažina valstybinės sienos, išsaugojimo priemonių priėmimas yra bendra visų valstybių narių pareiga [46].

53. Buveinių direktyva, kuri liaupsinama kaip, pavyzdžiui, „galinga gamtos apsaugos priemonė“ [47] ir „vienas iš įspūdingiausių Sąjungos aplinkos apsaugos teisės aktų“ [48] gali neveikti, jeigu valstybės narės nenustatys apsaugos priemonių, būtinų kiekvienos teritorijos, kurią buvo pasirinkta įtraukti į „Natura 2000“ tinklą, apsaugos tikslams pasiekti.

54. Atsižvelgdama į tai, dabar pereisiu prie trečiojo pagrindo, kurį Komisija nurodė šioje byloje.

IV. Trečiasis pagrindas, grindžiamas įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį neįvykdymu

55. Trečiąjį pagrindą Komisija grindžia tuo, kad Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, nes nė vienai iš aptariamų 423 teritorijų nenustatė būtinų apsaugos priemonių.

56. Komisija iš esmės remiasi trimis argumentais. Pirma, kai kurioms teritorijoms (230 iš 423 teritorijų) apskritai nenustatyta jokių apsaugos priemonių. Antra, kai kurioms teritorijoms nustatytos apsaugos priemonės yra neišsamios, nes susijusios tik su dalimi atitinkamų buveinių tipų arba rūšių, kurios tose teritorijose yra plačiai paplitusios (149 iš likusių 193 teritorijų). Trečia, kai kuriose teritorijose apsaugos priemonės nėra pagrįstos konkrečiai teritorijai nustatytais ir aiškiai apibrėžtais apsaugos tikslais (likusios 44 teritorijos). Ketvirta, daugelyje teritorijų esamos apsaugos priemonės nėra veiksmingos, nes jos nėra pakankamai tikslios ir yra nustatytos neatsižvelgiant į visą reikšmingą neigiamą poveikį bei grėsmes. Be to, Komisija tvirtina, kad šis įsipareigojimų nevykdymas yra bendro ir nuolatinio pobūdžio.

57. Toliau atskirai išnagrinėsiu kiekvieną iš keturių argumentų.

[46] Žr., pavyzdžiui, 2005 m. spalio 20 d. Sprendimą *Komisija / Jungtinė Karalystė* (C-6/04, EU:C:2005:626, 25 punktas) ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 78 punktas).

[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“, leidinyje Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. ir Van Hoorick, G., *The Habitats Directive in its ES Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, London, 2015, p. 9, p. 13.

[48] Born, C.-H., Cliquet, A. ir Schoukens, H., „Outlook“, šios išvados 47 išnašoje nurodytame leidinyje *The Habitats Directive in its ES Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, p. 499.

58. Prieš pradedant šią analizę svarbu paaiškinti, kad, mano nuomone, Komisijai nėra kliūčių nurodyti atskirą pagrindą pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, jeigu su ta pačia teritorija susijęs pagrindas buvo nurodytas ir pagal jos 4 straipsnio 4 dalį (pavyzdžiui, dėl to, kad nebuvo oficialiai įsteigta SST arba nustatyta konkrečių su tam tikromis SST susijusių apsaugos tikslų) [49].

59. Šioje byloje Komisija teigia, kad nebuvo įvykdyti įsipareigojimai pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį dėl visų 423 aptariamų teritorijų, o dėl kai kurių iš šių teritorijų ji taip pat tvirtina, kad tariamai nebuvo įvykdyti įsipareigojimai pagal šios direktyvos 4 straipsnio 4 dalį.

60. Kaip jau paaiškinau (žr. šios išvados 44–48 punktus), konstatavus įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį neįvykdymą, tai iš esmės automatiškai reiškia ir tai, kad nebuvo įvykdyti įsipareigojimai pagal 4 straipsnio 4 dalį, nes SST negali būti laikoma tinkamai įsteigta, jeigu nepriimtos ir neįgyvendintos būtinos apsaugos priemonės. Ir atvirkščiai – konstatavus, kad valstybė narė, pažeisdama Buveinių direktyvos 4 straipsnio 4 dalį, oficialiai neįsteigė SST arba nenustatė jos apsaugos tikslų, tai kartu reiškia ir tai, kad neįvykdyti įsipareigojimai pagal jos 6 straipsnio 1 dalį, nes apsaugos priemonės gali būti priimtos pagal Buveinių direktyvą tik tuo atveju, jeigu jos susietos su konkrečia SST ir jos apsaugos tikslais.

61. Taigi Komisija, atsižvelgdama į šių dviejų nuostatų sąsajas, net jeigu argumentus dėl įsipareigojimų neįvykdymo galima vertinti atskirai, negali nepareikšti ieškinio dėl abiejose šiose nuostatose numatytų įsipareigojimų neįvykdymo.

A. Argumentas, kad Airija nepriėmė jokių apsaugos priemonių tam tikroms teritorijoms

62. Komisija teigia, kad, remiantis Airijos per ikiteisminę procedūrą pateikta informacija, yra 230 teritorijų, kurioms nėra nustatyta jokių apsaugos priemonių.

63. Atsakydama į šį argumentą Airija aiškina, kad Airijos teisėje nustatytas veiksmų, apie kuriuos privaloma pranešti, sąrašas ir veiklos, kuriai reikia sutikimo (angl. *activities requiring consent*, toliau – ARC), sąrašas, jame nurodyta veikla, dėl kurios reikia gauti atitinkamo ministro sutikimą tam, kad ją būtų galima vykdyti konkrečioje teritorijoje. Airijos nuomone, tiek veiksmai, apie kuriuos privaloma pranešti, tiek ARC yra konkrečių teritorijų apsaugos priemonės, kuriomis siekiama užkirsti kelią žalai atitinkamoms rūšims ir buveinėms kiekvienoje teritorijoje. Taigi Airija teigia, kad nėra nė vienos iš 423 aptariamų teritorijų, kurioms nebūtų nustatyta konkrečių teritorijų apsaugos priemonių, nes kiekvienai teritorijai yra sudarytas veiksmų, apie kuriuos privaloma pranešti, sąrašas arba ARC sąrašas.

64. Vis dėlto, kaip nurodo Komisija, įpareigojimas priimti būtinas apsaugos priemones pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį neturėtų būti painiojamas su priemonių, kuriomis siekiama užkirsti kelią teritorijų būklės blogėjimui, priėmimu ir neturėtų būti siejamas vien su jomis. Tokios priemonės turi būti priimtos pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 2 dalį iš karto po

[49] Pagal analogiją žr. 1993 m. rugpjūčio 2 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-355/90, EU:C:1993:331, 20–22 punktai), susijusį su Paukščių direktyva, kuriame Teisingumo Teismas atmetė Ispanijos argumentus, pagal kuriuos valstybės narės negalima kaltinti kartu pažeidus ir nuostatas, susijusias su teritorijos paskelbimu SAT, ir nuostatas, susijusias su apsaugos priemonėmis tokioje teritorijoje, motyvuodamas tuo, kad šioje direktyvoje nustatytų apsaugos tikslų negalima pasiekti, jeigu valstybės narės turi laikytis įsipareigojimų, susijusių su priemonių nustatymu, tik tais atvejais, kai prieš tai buvo įsteigta SAT. Taip pat žr. generalinio advokato W. Van Gerven išvadą byloje *Komisija / Ispanija* (C-355/90, nepaskelbta Rink., EU:C:1993:229, 22 punktas).

to, kai paskelbiamas BST sąrašas (žr. šios išvados 38 punktą). O apsaugos priemonės, kurių reikalaujama pagal šios direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, yra pozityvios, aktyvios priemonės, kuriomis siekiama palaikyti arba atkurti gerą teritorijos apsaugos būklę [50].

65. Remiantis Airijos pateikta informacija apie kiekvienai teritorijai numatytų veiksmų, apie kuriuos privaloma pranešti, ir ARC sąrašus, jie daugeliu atžvilgių yra bendro pobūdžio (daugelis jų yra tokie patys įvairioms teritorijoms, pavyzdžiui, „melioravimas, įskaitant užpylimą“, „sprogdinimas, gręžimas, dugno gilinimas ar kitoks fosilijų, uolienų, mineralų, purvo, smėlio, žvyro ar kitų nuosėdų šalinimas ar ardymas“) ir nepateikiama išsamios informacijos apie veiksmingą jų įgyvendinimą arba apie tai, kaip jie susiję su kiekvienos teritorijos ekologiniais reikalavimais.

66. Be to, Airija pateikia 79 teritorijų, kurioms, jos teigimu, taikomas visas išsamus apsaugos priemonių rinkinys, sąrašą. Ji taip pat remiamasi dešimčia horizontaliųjų programų, pagal kurias apsaugos priemonės įgyvendinamos atsižvelgiant į buveinių tipus ir rūšis, o ne į atskiras teritorijas. Tuos pačius argumentus ji pateikia ir dėl teiginio, kad Airija priėmė neišsamias tam tikrų teritorijų apsaugos priemones (žr. šios išvados 72 ir 76 punktus).

67. Vis dėlto, nesant būtinybės šioje išvadoje nagrinėti, ar iš tiesų toms 79 teritorijoms taikomos apsaugos priemonės yra visapusiškos ir išsamios, toks argumentas nepaneigia teiginio, kad yra teritorijų, kurioms nenustatyta jokių apsaugos priemonių (Komisija tvirtina, kad tokių teritorijų yra 230). Tas pat pasakytina ir apie dešimt horizontaliųjų programų, kuriomis remiasi Airija. Neturint papildomos informacijos, sunku vien remiantis tokių programų buvimu daryti išvadą, kad nėra teritorijų, kuriose netaikomos jokios priemonės.

68. Taigi, mano nuomone, Airija nepaneigė Komisijos argumento, kad tam tikrose teritorijose nėra jokių apsaugos priemonių.

B. Argumentas, kad Airija priėmė neišsamias tam tikrų teritorijų apsaugos priemones

69. Komisija teigia, kad, remiantis Airijos per ikiteisminę procedūrą pateikta informacija, 149 teritorijose taikomos neišsamios apsaugos priemonės, nes jos apima tik dalį atitinkamų buveinių ir rūšių, dėl kurių teritorija buvo įsteigta.

70. Grįsdama šį argumentą Komisija remiasi Teisingumo Teismo jurisprudencija, pagal kurią Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalis turi būti įgyvendinama taikant išsamias priemones.

71. Toje jurisprudencijoje [51] Teisingumo Teismas pažymėjo, kad išnagrinėtos apsaugos priemonės yra neišsamios, nes į jas neįtrauktos priemonės, sistemingai nustatytos atsižvelgiant į kiekvienoje SST aptinkamo kiekvieno buveinių tipo ir kiekvienos rūšies ekologinius reikalavimus.

[50] Toks pats požiūris buvo išreikštas ir generalinės advokatės E. Sharpston išvadoje byloje *Sweetman ir kt.* (C-258/11, EU:C:2012:743, 42 punktas), kurioje generalinė advokatė nurodė, kad apsaugos priemonės, kaip tai suprantama pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, „skirtos užtikrinti, kad būtų imamasi konkrečių daugiau arba mažiau nuolatinių priemonių, skirtų užtikrinti, kad būtų palaikoma ir (arba) atkurta atitinkamos teritorijos apsaugos būklė“.

[51] Žr. 2019 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija (Specialių saugomų teritorijų steigimas ir apsauga)* (C-290/18, nepaskelbtas Rink., EU:C:2019:669, visų pirma 54 ir 55 punktai) ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, visų pirma 80–86 ir 88 punktai).

72. Atsakydama į tai, Airija tvirtina, kad šiuo metu įgyvendina dešimt horizontaliųjų programų įvairiose SST, pagal kurias, kaip minėta pirma, apsaugos priemonės įgyvendinamos visos buveinės arba rūšies mastu, o ne atskirose teritorijose.

73. Vokietijos Federacinė Respublika šiuo klausimu priduria, kad siekiant išsamumo ir tikslumo pažymėtina, kad apsaugos priemonės nebūtinai turi būti nustatomos atskirai, „pagal rūšis“ ir „pagal buveinių tipus“. Atsižvelgiant į aplinkybes, tam tikrais atvejais bendras žalingų veiksmų draudimas gali būti taikomas dėl visų pagrindinių grėsmių ir neigiamo poveikio, o kitais atvejais reikia labiau diferencijuotų priemonių.

74. Mano nuomone, nors negali būti laikoma, kad apsaugos priemonių įgyvendinimas per horizontaliąsias programas savaime kelia sunkumų, turi būti aišku, kaip įgyvendinant tokias programas sprendžiami su kiekviena buveine ir rūšimi kiekvienoje teritorijoje susiję klausimai.

75. Vis dėlto Airija nepateikia konkrečios informacijos apie tai, kokios apsaugos priemonės, nustatytos remiantis šiomis programomis, atitinka konkrečius kiekvienos teritorijos apsaugos tikslus. Taigi vien iš informacijos apie šias horizontaliąsias programas sunku daryti išvadą, kad jos tenkina kiekvienos buveinės ir rūšies poreikius kiekvienoje SST. Be to, kaip nurodė Komisija ir to nepaneigė Airija, keturios iš šių programų buvo parengtos pasibaigus papildomoje pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui (žr. šios išvados 17 punktą), todėl į jas negalima atsižvelgti šioje byloje [52].

76. Airija taip pat pateikia 79 teritorijų, kuriose, jos teigimu, taikomos visos išsamios apsaugos priemonės, sąrašą. Vis dėlto, kaip nurodo Komisija, šis sąrašas nepagrįstas jokia informacija apie visas išsamias priemones, taikomas šioms teritorijoms, arba datas, kada šių priemonių buvo imtasi. Airija pateikia pavyzdžius dėl 6 teritorijų ir dar 21 teritorijos, kuriose saugomas mažasis pasagnosis šikšnosparnis (*Rhinolophus hipposideros*), bet nepaaiškina, kaip kuris nors iš šių pavyzdžių susijęs su apsaugos tikslais ir ar, atsižvelgiant į šiuos tikslus, jie yra išsamūs. Be to, Airija nenurodo šiuose pavyzdžiuose minimų apsaugos priemonių nustatymo ir įgyvendinimo datų. Taigi negalima nustatyti, ar jų buvo imtasi iki, ar po papildomoje pagrįstoje nuomonėje nurodyto termino pabaigos (žr. šios išvados 17 punktą) [53].

77. Leiskite pateikti keletą pavyzdžių:

– Teritorijoje IE000090 *Glengarriff Harbour ir Woodland SAC* aptinkamas prioritetinis buveinių tipas (aliuviniai miškai su *Alnus glutinosa* ir *Fraxinus excelsior*) kartu su vienu papildomu buveinių tipu (seni bekočių ąžuolų miškai su *Ilex* ir *Blechnum* Britų salose) ir keturiomis rūšimis (Kerio šliužas (*Geomalacus maculosus*), mažasis pasagnosis šikšnosparnis, ūdra (*Lutra lutra*) ir paprastasis ruonis (*Phoca vitulina*)). Šios teritorijos atžvilgiu išvardytos šešios apsaugos priemonės. Vis dėlto jos yra bendro pobūdžio („Invazinių svetimų rūšių kontrolės programa“, „Vietinių miškų valdymo tvarka“, „Pramoginės veiklos valdymo tvarka“, „Laukinių žolėdžių valdymo tvarka“, „Šikšnosparnių slėptuvės tvarkymas“ ir „Pranešimų ir žinių perdavimo programa“). Nepateikta konkrečios informacijos, kaip šios apsaugos priemonės atitinka

[52] Pagal suformuotą jurisprudenciją, nagrinėjant ieškinį pagal SESV 258 straipsnį, įsipareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į valstybės narės padėtį pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje, ir į vėlesnius pakeitimus Teisingumo Teismas neatsižvelgia. Žr., pavyzdžiui, 2007 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-418/04, EU:C:2007:780, 74 punktas) ir 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Kova su pinigų plovimu)* (C-550/18, EU:C:2020:564, 30 punktas).

[53] Pažymėtina, kad remdamasi iš Airijos per ikiteisminę procedūrą gauta informacija Komisija kelias iš šių teritorijų įvardijo kaip teritorijas, kurioms iš viso nenustatyta apsaugos priemonių.

konkrečius kiekvienai iš šių buveinių ir rūšių teritorijoje nustatytus apsaugos tikslus [54]. Yra daug apsaugos tikslų, kuriems įgyvendinti, atrodo, nenustatyta atitinkamų apsaugos priemonių (pavyzdžiui, dėl paprastojo ruonio nurodytos tik pirma išvardytos trečioji ir šeštoji apsaugos priemonės, tačiau nepaminėti tikslai, susiję su veisimosi, kailio šėrimosi vietomis ir gulyklomis), o ūdros apsaugos priemonių iš viso nenustatyta.

– Teritorijoje IE00000364 *Kilgarvan Ice House SAC* aptinkama viena rūšis (mažasis pasagnosis šikšnosparnis); jos atžvilgiu nurodytos trys apsaugos priemonės („Šikšnosparnių slėptuvių tvarkymas“, „Medžių sodinimas“ ir „Žemės pirkimas“). Airija išvardijo septynis konkrečius šios teritorijos apsaugos tikslus, susijusius su populiacijos palaikymu, žiemos slėptuvėmis, vasaros slėptuvėmis, papildomomis slėptuvėmis, galimų maisto paieškos buveinių dydžiu, linijiniais elementais (skraidymo keliais) ir šviesine tarša, bet nenurodė, kaip šios priemonės ir tikslai susiję.

– Teritorijoje IE0000412 *Slieve Bloom Mountains SAC* aptinkamas vienas prioritetinis buveinių tipas (plokščiosios pelkės) ir du papildomi buveinių tipai (drėgnieji Atlantinės srities šiaurinės dalies viržynai su *Erica tetralix* ir aliuviniai miškai su *Alnus glutinosa* ir *Fraxinus excelsior*); jos atžvilgiu išvardyta dešimt apsaugos priemonių („Invazinių svetimų rūšių kontrolės programa“, „Gaisrų valdymo plano nustatymas“, „Vietinių miškų valdymo tvarka“, „Pramoginės veiklos valdymo tvarka“, „Laukinių žolėdžių valdymo tvarka“, „Kelio remonto (priežiūros), siekiant išvengti žalos jautriai teritorijai, tvarka“, „Drenažo sistemos užtvenkimo programa“, Kelio (tako) įrengimas, siekiant išvengti žalos jautrioms teritorijoms“, „Pranešimų ir žinių perdavimo programa“ ir „Buveinės atsparumo gaisrams didinimo tvarka“). Vis dėlto nenurodyta, kaip jos atitinka 19 šios konkrečios prioritetinės buveinės apsaugos tikslų, taip pat 20 ir 13 apsaugos tikslų, atitinkamai išvardytų toms dviem konkrečioms papildomoms buveinėms ir susijusių su, be kita ko, buveinių teritorija, buveinių paplitimu, ekosistemos veikimu, bendrijų įvairove, augalijos sudėtimi, augalijos struktūra, fizinės struktūros drenažu ir erozija, vietos išskirtinumo rodikliais, miško plotų dydžiu ir struktūra.

– Teritorijoje IE0001242 *Carrownagappul Bog SAC* aptinkamas vienas prioritetinis buveinių tipas (aktyvios aukštapelkės), taip pat du papildomi buveinių tipai (degradavusios aukštapelkės, vis dar galinčios savaime atsikurti, ir durpingo substrato duburiai *Rhynchosporion*), ir jos atžvilgiu išvardyta 12 didžia dalimi bendrųjų apsaugos priemonių (pavyzdžiui, „Pasodintų miškų plynasis kirtimas“, „Nuosavybės teisės nustatymas“, „Invazinių svetimų rūšių kontrolės programa“, „Drenažo sistemos valdymo tvarka“, „Durpių kasybos valdymo tvarka“ ir „Drenažo sistemos užtvenkimo programa“). Kartu yra 17 apsaugos tikslų, susijusių su buveinių plotu, buveinių paplitimu, aukštapelkės plotu, vandens lygiu, tėkmės pobūdžiu, pereinamojo laikotarpio teritorijomis, augalijos kokybe, tipiškomis aktyvių aukštapelkių rūšimis, vietos savitumo elementais, neigiamais fiziniais rodikliais, augalijos sudėtimi, oro ir vandens kokybe.

– Dėl teritorijos IE0002010 *Old Domestic Building (Keevagh) SAC*, įsteigtos siekiant apsaugoti mažojo pasagnosio šikšnosparnio rūšį, nurodyta viena apsaugos priemonė („Šikšnosparnių slėptuvės tvarkymas“) su išsamia informacija („Suremontuotas kaminas ir langai; reikalingi tolesni darbai, nes pastato būklė blogėja“), nors išsamiai nurodyti penki šios konkrečios

[54] Konkrečių SST apsaugos tikslus galima rasti *National Parks and Wildlife Service* (Nacionalinių parkų ir laukinės gamtos tarnyba), kuri yra atsakinga už Buveinių direktyvos įgyvendinimą Airijoje, interneto svetainėje (https://www.npws.ie). Nurodyta 12 tokių šios SST tikslų, susijusių su šiuo prioritetiniu buveinių tipu, 13 – su papildomu buveinių tipu, 4 – su Kerio šliužu, 7 – su mažuoju pasagnosiu šikšnosparniu, 8 – su ūdra ir 5 – su paprastuoju ruoniu.

teritorijos apsaugos tikslai, susiję su populiacija slėptuvėje, vasaros slėptuvėmis, galimų maisto paieškos buveinių dydžiu, linijiniais elementais ir šviesine tarša.

78. Taigi nesuprantu, kaip Airijos pateikti įrodymai patvirtina, kad šiuos pavyzdžius galima vertinti kaip įrodančius, jog teritorijoms yra nustatytos visapusiškos ir išsamios apsaugos priemonės. Tai, kad kai kuriose teritorijose gali būti imtasi tam tikrų apsaugos priemonių, mano nuomone, nepakanka, kad būtų laikomasi Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalies reikalavimų.

79. Taigi, mano nuomone, Airija nepaneigė Komisijos argumento, kad nėra nustatyta išsamių kai kurių teritorijų apsaugos priemonių.

C. Argumentas, kad Airijos priimtos apsaugos priemonės nėra pagrįstos apsaugos tikslais

80. Komisija teigia, kad, remiantis Airijos per ikiteisminę procedūrą pateikta informacija, (mažiausiai) 44 teritorijų apsaugos priemonės nėra grindžiamos kiekvienai teritorijai nustatytais apsaugos tikslais.

81. Kaip supranta Komisija, Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalies reikalavimus apsaugos priemones grįsti išsamiais konkrečių teritorijų apsaugos tikslais sudaro su esme (tikslai ir priemonės turi būti tarpusavyje susiję) ir eiliškumu (tikslai neturi būti nustatyti vėliau nei priemonės) susiję elementai. Komisijos nuomone, tai atitinka šios direktyvos kontekstą ir tikslus. Kaip Komisija pažymėjo per posėdį, situacija, kai valstybė narė pirmiausia nustato apsaugos priemones ir po to – apsaugos tikslus, kai, kaip paskui paaiškėja, tos priemonės visiškai atitinka tuos tikslus, nėra tikroviška ir kyla didelis pavojus, kad apsaugos tikslais nebus remiamasi kaip kriterijumi apsaugos priemonių tinkamumui įvertinti, o jie tik atspindės tokias priemones.

82. Airija, palaikoma Vokietijos Federacinės Respublikos, ginčija Komisijos teiginius. Visų pirma šios dvi valstybės narės teigia, kad nėra reikalavimo apsaugos tikslus nustatyti prieš nustatant apsaugos priemones.

83. Kaip Airija pažymėjo per posėdį, Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje nereikalaujama nustatyti apsaugos tikslų ir apsaugos priemonių tam tikra eilės tvarka, nes to nepatvirtina nei šios nuostatos tekstas, nei Teisingumo Teismo jurisprudencija. Airija tvirtina, kad yra 37 teritorijos, kuriose apsaugos priemonės buvo grindžiamos specialiu grėsmių ir neigiamo poveikio vertinimu, nepaisant to, kad konkrečios teritorijos apsaugos tikslai dar nebuvo suformuluoti ir paskelbti.

84. Vokietijos Federacinė Respublika pažymi, kad įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį neįvykdymo negalima konstatuoti vien dėl to, kad apsaugos priemonių buvo imtasi dar prieš nustatant apsaugos tikslus; lemiamą reikšmę turi tai, ar būtinų apsaugos priemonių buvo imtasi ir ar jos iš esmės yra veiksmingos.

85. Šiuo požiūriu, priešingai, nei teigia Komisija, nesu įsitikinęs, kad apsaugos priemonės neatitinka Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalies vien dėl to, kad apsaugos tikslai buvo nustatyti jau patvirtinus šias priemones. Mano nuomone, svarbu tai, ar būtinos apsaugos priemonės yra tinkamos ir veiksmingos, kad atitiktų ekologinius buveinių ir rūšių, dėl kurių buvo įsteigta teritorija, reikalavimus.

86. Komisijos argumentas dėl pavojaus, kad pakeitus eilės tvarką bus nustatyti apsaugos tikslai, atitinkantys apsaugos priemones, man neatrodo įtikinamas. Veikiau tikėtina, kad valstybė narė jau buvo pripažinusi teritorijos poreikius, net jeigu jie nebuvo oficialiai įvardyti kaip apsaugos tikslai. Sunku sutikti su tuo, kad valstybės narės nustatė apsaugos priemones be svarios priežasties.

87. Vis dėlto tai nereiškia, kad, net jeigu apsaugos priemonės jau yra nustatytos, jos neturėtų atitikti konkrečių teritorijų apsaugos tikslų tam, kad atitiktų Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalies reikalavimus. Tai taip pat nereiškia, kad apsaugos tikslai neturėtų būti aiškiai nurodyti. Kaip matyti iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos [55], apsaugos tikslų nustatymas yra privalomas ir būtinas žingsnis steigiant SST ir įgyvendinant apsaugos priemones (žr. šios išvados 41 punktą).

88. Taigi manau, kad Komisijos teiginys, jog Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį, nes patvirtino apsaugos priemones prieš nustatydama apsaugos tikslus, yra nepagrįstas.

89. Vis dėlto, kadangi Airija nepaneigė to, kad apsaugos priemonės negali būti priderintos prie aptariamų teritorijų apsaugos tikslų, Komisijos argumentas dėl įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį neįvykdymo yra pagrįstas.

D. Argumentas, kad Airijos priimtos apsaugos priemonės nėra veiksmingos ir kad Airija bendrai ir nuolat nevykdė įsipareigojimų

90. Komisija tvirtina, kad, remiantis Airijos per ikiteisminę procedūrą pateikta informacija, Airija, sistemingai nustatydama nepakankamai išsamias apsaugos priemones, kuriomis nešalinamos visos kiekvienoje teritorijoje aptinkamoms buveinėms ir rūšims kylančios grėsmės ir daromas neigiamas poveikis, bendrai ir nuolat pažeidžia įsipareigojimus pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį.

91. Taigi Komisija teigia ne tik tai, kad kai kurios apsaugos priemonės neatitinka kokybės reikalavimų, nes nėra pakankamai veiksmingos, bet ir tai, kad iš pateiktų pavyzdžių matyti, jog Airija bendrai ir nuolat nevykdo įsipareigojimų.

92. Komisija remiasi trimis pavyzdžiais, susijusiais su dviem prioritetiniais buveinių tipais (pakrančių lagūnomis ir plokščiosiomis pelkėmis) ir viena prioritetine rūšimi (gėlavandene perluote), siekdama įrodyti, kad apsaugos priemonės yra nepakankamai kokybiškos, nes nenustatytos jų kiekybinės sąlygos, nenurodyti atsakingi subjektai ir terminai ir jomis nešalinamas pagrindinis šioms buveinėms bei rūšims daromas neigiamas poveikis ir kylančios grėsmės [56].

[55] Žr. 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 52 punktas).

[56] Komisijos teigimu, Airija įsteigė 25 pakrančių lagūnų teritorijas, tačiau pranešė tik apie trijų iš šių teritorijų apsaugos priemones, kurių kiekybiniai rodikliai nenurodyti, taip pat nenurodyti atsakingi subjektai ir vykdymo terminai, be to, jomis nepašalinamas pagrindinis neigiamas poveikis ir kylančios grėsmės, kaip antai susiję su tarša ir nuotekų išleidimu. Airija įsteigė 50 plokščiųjų pelkių teritorijų, bet nurodė tik 13 iš jų tam tikras apsaugos priemones, kurios yra itin bendro pobūdžio, nenurodyta planuojamų apsaugos priemonių kiekybinių specifikacijų ir jas taikant nemažinamas tam tikras didelis neigiamas poveikis ir kylančios grėsmės, kaip antai dėl vėjo jėgainių ir kitos infrastruktūros plėtros, durpių kasybos, erozijos, deginimo ir drenavimo. Airija įsteigė 19 gėlavandenių perluočių teritorijų, tačiau pranešė tik apie trijų teritorijų apsaugos priemones, nenurodydama kiekybinių rodiklių, atsakingų subjektų ir terminų, taip pat nesprendė klausimo dėl daromo pagrindinio neigiamo poveikio ir kylančių grėsmių, pavyzdžiui, dėl pasklidosios ir sutelktosios taršos šaltinių.

93. Jurisprudencijoje, kuria remiasi Komisija [57], Teisingumo Teismas yra išaiškinęs, kad apsaugos priemonės turi būti ne tik išsamios, bet ir aiškios bei tikslios. Išsamumo reikalavimas šioje byloje buvo išnagrinėtas nagrinėjant antrąjį Komisijos pateiktą argumentą (žr. šios išvados 69–79 punktus). Vis dėlto Teisingumo Teismas dar neturėjo galimybės išsamiai paaiškinti, ką reiškia aiškių ir tikslių priemonių reikalavimas. Iki šiol Teisingumo Teismas apsaugos priemones pripažindavo nepakankamomis, jeigu jos buvo bendro ir programinio pobūdžio arba jeigu tam, kad taptų veiksmingos, reikėjo papildomų įgyvendinimo priemonių.

94. Galiu pritarti Komisijai, kad veiksmingomis apsaugos priemonėmis turi būti mažinamos visos pagrindinės grėsmės ir neigiamas poveikis buveinėms ir rūšims kiekvienoje teritorijoje. Taip pat galiu pritarti tam, kad tokios priemonės turi būti pakankamai konkrečios ir išsamios, kad atitiktų konkrečios teritorijos poreikius. Vis dėlto to, ar siekiant pakankamo tikslumo būtina iš anksto nustatyti kiekybinius rodiklius arba atitinkamus subjektus ir terminus, negalima nurodyti bendrai – tai priklauso nuo konkrečios teritorijos aplinkybių ir jos poreikius atitinkančių priemonių rūšių. Lemiamą reikšmę turi tai, kad tokias priemones įmanoma įgyvendinti [58]. Taigi, jeigu nenustačius atsakingų subjektų, terminų ar kiekybinių tikslų negalima tikėtis, kad priemonės bus įgyvendintos, jas nustatant turi būti iš anksto nurodyta tokio pobūdžio informacija. Jeigu, atvirkščiai, konkrečiu atveju tai nebūtina, valstybė narė turi paaiškinti, kodėl priemonė vis dėlto gali būti veiksmingai įgyvendinta.

95. Airija nepateikia jokių argumentų, kad paneigtų Komisijos pateiktą informaciją, pagal kurią trimis kaip pavyzdžiai nurodytais atvejais apsaugos priemonės yra neveiksmingos.

96. Kadangi Airijos nurodyti 27 pavyzdžiai dėl nustatytų visapusiškų ir išsamių apsaugos priemonių gali būti suprantami ir kaip atsakas į argumentą dėl nepakankamos šių priemonių kokybės, pažymėtina, kad tik vienas pavyzdys (šios išvados 77 punkte paminėta teritorija *Slieve Bloom Mountains SAC*, kurioje aptinkamos plokščiosios pelkės) yra susijęs su viena iš prioritetinių buveinių ir rūšių, kurias Komisija nurodo grįsdama šį argumentą.

97. Šiuo požiūriu, kaip ne kartą konstatavo Teisingumo Teismas, nagrinėjant įsipareigojimų neįvykdymo bylą pagal SESV 258 straipsnį būtent Komisijai tenka pareiga įrodyti tariamo neįvykdymo buvimą ir pateikti Teisingumo Teismui informaciją, reikalingą tam, kad jis galėtų patikrinti tokio įsipareigojimo neįvykdymą, nesiremdamas jokia prezumpcija [59]. Jei Komisija pateikia pakankamai įrodymų, patvirtinančių tam tikras faktines aplinkybes, susiklosčiusias valstybės narės atsakovės teritorijoje [patvirtinančių, kad nacionalinės nuostatos, kuriomis direktyva perkelta į nacionalinę teisę, praktiškai neteisingai taikomos valstybės narės atsakovės teritorijoje], ši turi iš esmės ir išsamiai ginčyti pateiktus duomenis ir iš jų išplaukiančias pasekmes [60].

[57] Žr. 2019 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija (Specialių saugomų teritorijų steigimas ir apsauga)* (C-290/18, nepaskelbtas Rink., EU:C:2019:669, visų pirma 53 ir 55 punktai) ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-849/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:1047, 77 ir 82 punktai).

[58] Žr. 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Belovežo giria)* (C-441/17, EU:C:2018:255, 213 ir 214 punktai).

[59] Žr., pavyzdžiui, 2019 m. kovo 28 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Nuotekų surinkimo ir valymo sistema)* (C-427/17, nepaskelbtas Rink., EU:C:2019:269, 38 punktas) ir 2022 m. kovo 8 d. Sprendimą *Komisija* / *Jungtinė Karalystė (Kova su sukčiavimu nuvertinant prekes)* (C-213/19, EU:C:2022:167, 221 punktas).

[60] Žr., pavyzdžiui, 2019 m. kovo 28 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Nuotekų surinkimo ir valymo sistema)* (C-427/17, nepaskelbtas Rink., EU:C:2019:269, 39 punktas) ir 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 112 punktas).

98. Mano nuomone, šioje byloje Komisija pateikė pakankamai įrodymų, kad trimis kaip pavyzdžiai nurodytais atvejais nustatytos apsaugos priemonės yra nepakankamai kokybiškos, kad atitiktų Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalies kokybės reikalavimus, o Airija nepateikė jokių įrodymų, paneigiančių šį teiginį.

99. Taigi manau, kad dėl buveinių ir rūšių, kurias Komisija nurodė kaip pavyzdžius, Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį priimti veiksmingas priemones.

100. Be to, Komisija teigia, kad šie trys pavyzdžiai atspindi bendrą ir nuolatinį įsipareigojimų nevykdymą, nes susiję su dideliu teritorijų skaičiumi, atspindi geografinį SST tinklo išsidėstymą Airijoje ir yra kalbama apie buveines ir rūšis, kurioms išsaugoti šis tinklas yra labai svarbus.

101. Taigi, net jeigu Komisija nepateikė konkrečių argumentų dėl kitų SST, susijusių su skirtingomis buveinėmis arba rūšimis, ji, kalbėdama apie bendrą ir nuolatinį įsipareigojimų nevykdymą, turi omenyje tai, kad įsipareigojimai pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį nevykdomi ir kitose teritorijose, jeigu priemonės, priimtos dėl tų kitų SST, neatitinka kokybės reikalavimų.

102. Airija nepaneigė konkrečių Komisijos pateiktuose pavyzdžiuose nurodytų argumentų ir neginčijo teiginio, kad šie pavyzdžiai yra reprezentatyvūs ta prasme, kad galima daryti išvadą, jog bendrai ir nuolat nevykdomi įsipareigojimai pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį.

103. Kokią pridėtinę vertę turi teiginys, kad įsipareigojimų nevykdymas yra bendro ir nuolatinio pobūdžio, jeigu jis iš viso ją turi?

104. Komisija pirmą kartą rėmėsi bendro ir nuolatinio pobūdžio įsipareigojimų nevykdymu aplinkosaugos byloje, kurioje buvo priimtas Sprendimas *Komisija / Airija*[61]. Tame sprendime[62] Teisingumo Teismas pripažino, kad „niekas netrukdo *a priori* [Komisijai] tuo pat metu siekti įsipareigojimų neįvykdymo pagal direktyvos nuostatas pripažinimo dėl valstybės narės valdžios institucijų elgesio konkrečiose situacijose, kurios nustatomos specialiu būdu, ir dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal šias nuostatas dėl to, kad šios valdžios institucijos vykdė šioms nuostatoms prieštaraujančią bendrą praktiką, kurią prireikus parodo šios konkrečios situacijos“.

105. Ši jurisprudencija, susijusi su bendru ir ilgalaikiu įsipareigojimų nevykdymu[63], iš esmės rodo, kad Komisija gali pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo prieš valstybę narę dėl to, kad ši tariamai bendrai ir nuolat pažeidinėja Europos Sąjungos teisę, remdamasi konkrečiais pavyzdžiais, palyginti su įprastinėmis procedūromis dėl įsipareigojimų neįvykdymo, per kurias

[61] Žr. 2005 m. balandžio 26 d. sprendimą (C-494/01, EU:C:2005:250).

[62] 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimas *Komisija / Airija* (C-494/01, EU:C:2005:250, 27 punktas). Iš naujesnės jurisprudencijos žr., pavyzdžiui, 2019 m. rugsėjo 5 d. Sprendimą *Komisija / Italija (Bakterija Xylella fastidiosa)* (C-443/18, EU:C:2019:676, 73 punktas); taip pat žr. generalinio advokato L. A. Geelhoed išvadą byloje *Komisija / Airija* (C-494/01, EU:C:2004:546, visų pirma 15–22 ir 43–60 punktai).

[63] Žr., pavyzdžiui, 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-494/01, EU:C:2005:250, 127 ir 174 punktai) ir 2014 m. gruodžio 2 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-196/13, EU:C:2014:2407, 33 punktas) („bendras ir nuolatinis“). Gali būti vartojami ir panašūs apibūdinimai. Žr., pavyzdžiui, 2009 m. rugsėjo 10 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-416/07, EU:C:2009:528, 25 punktas) („struktūrinis ir bendras“) ir 2020 m. lapkričio 10 d. Sprendimą *Komisija / Italija (Ribinės vertės – KD10)* (C-644/18, EU:C:2020:895, 75 ir 77 punktai) („sistemingas ir nuolatinis“).

nagrinėjami pavieniai atvejai[64]. Taigi atrodo, kad rėmimosi tokiu pagrindu pridėtinė vertė yra ta, kad, jeigu Teisingumo Teismas pripažįsta, jog valstybė narė taip bendrai ir nuolat nevykdo įsipareigojimų pagal Europos Sąjungos teisę, tikėtina, kad bus reikalaujama apskritai pakeisti visą praktiką, užuot vien ištaisius nustatytus konkrečius pažeidimus[65].

106. Kaip generalinis advokatas L. A. Geelhoed paaiškino išvadoje byloje *Komisija / Airija*[66], siekiant nustatyti, kad valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymas yra bendro ir nuolatinio pobūdžio, galima atsižvelgti į masto, laiko ir rimtumo aspektus. Mano nuomone, masto aspektas reikštų, kad pavyzdžiai, kuriais remiantis įrodinėjamas įsipareigojimų neįvykdymas, atspindi valstybės narės elgesį įvairiose direktyvos taikymo srityse. Laiko aspektas reiškia, kad įsipareigojimai nevykdomi ilgesnį laiką, o rimtumo aspektas gali būti siejamas su pirmaisiais dviem aspektais arba su pasekmių, kylančių dėl konkretaus Europos Sąjungos teisės akto neįgyvendinimo, svarba.

107. Mano nuomone, kalbant apie aspektų, į kuriuos atsižvelgiant galima daryti išvadą, kad įsipareigojimų neįvykdymas yra bendro ir nuolatinio pobūdžio, nustatymą, niekas nesikeičia, kiek tai susiję su įrodinėjimo pareiga. Komisija turi pateikti pakankamai įrodymų, patvirtinančių, kad valstybė narė bendrai ir nuolat nevykdė įsipareigojimų, ir turi tai pagrįsti keliais pavyzdžiais, kurie laikytini atspindinčiais aptariamą valstybės narės praktiką, ir, remiantis šiais pavyzdžiais, turi būti tikėtina, kad įsipareigojimai taip pat nevykdomi ir kitose konkrečiai nenagrinėtose individualiose situacijose. Valstybė narė turi iš esmės ir išsamiai užginčyti dėl šių pavyzdžių pateiktus duomenis ir padarytas išvadas[67].

108. Šioje byloje Airija nepateikė jokių argumentų, kuriais remiantis būtų galima užginčyti Komisijos teiginį, kad trys nurodyti pavyzdžiai atspindi tariamą bendrą ir nuolatinį įsipareigojimų nevykdymą.

109. Taigi, mano nuomone, Airija nepaneigė Komisijos teiginio, kad sistemingai nustatydama nepakankamai išsamias apsaugos priemones, kuriomis nešalinamos visos kiekvienoje teritorijoje esančioms buveinėms ir rūšims kylančios grėsmės ir neigiamas poveikis, ji bendrai ir nuolat nevykdė įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį.

110. Be to, atsižvelgiant į tai, kad veiksmingos priemonės daugumoje aptariamų SST turėjo būti priimtos ir įgyvendintos dar 2010 m., mano nuomone, yra laiko aspektas, būtinas bendram ir nuolatiniam įsipareigojimų nevykdymui konstatuoti. Jeigu dar pridėtume galimų pažeidimo pasekmių sunkumą, ypač dėl to, kad kai kurie procesai gali tapti negrįžtami, jeigu nebus imtasi

[64] Išsamiau žr., pavyzdžiui, Wennerås, P., „A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments“, *Common Market Law Review*, Vol. 43, 2006, p. 31, p. 33–50; Lenaerts, K. ir Gutiérrez-Fons, J. A., „The General System of ES Environmental Law Enforcement“, *Yearbook of European Law*, Vol. 30, 2011, p. 1, p. 9–11; Prete, L., *Infringement Proceedings in ES Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, p. 95–98. Kaip nurodyta akademinėje literatūroje, ši jurisprudencija nėra tokia pati kaip jurisprudencija dėl administracinės praktikos bylose dėl įsipareigojimų neįvykdymo. Žr., pavyzdžiui, Lenaerts, K., Maselis, I. ir Gutman, K., *ES Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 167.

[65] Šiuo klausimu žr. generalinio advokato L. A. Geelhoed išvadą byloje *Komisija / Airija* (C-494/01, EU:C:2004:546, 48 punktas); taip pat žr., pavyzdžiui, šios išvados 64 išnašoje nurodytą P. Wennerås straipsnį, p. 42–46; šios išvados 64 išnašoje nurodytą L. Prete leidinį, p. 97. Tokiu atveju atsiranda galimybė įpareigoti atitinkamą valstybę narę sumokėti pinigines baudas pagal SESV 260 straipsnio 2 dalį, jeigu bendras ir nuolatinis įsipareigojimų nevykdymas neištaisomas. Žr., pavyzdžiui, 2014 m. gruodžio 2 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-196/13, EU:C:2014:2407).

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

[67] Žr., pavyzdžiui, 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-494/01, EU:C:2005:250, 46 ir 47 punktai) ir 2007 m. balandžio 26 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-135/05, EU:C:2007:250, 32 punktas).

būtinų priemonių, manau, kad šiuo atveju yra įvykdytos sąlygos, kurioms esant galima konstatuoti bendrą ir nuolatinį įsipareigojimų pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį nevykdymą.

111. Taigi manau, kad Komisija pakankamai įrodė, jog Airija bendrai ir nuolat nevykdė įsipareigojimų nustatyti būtinas apsaugos priemones, kaip tai suprantama pagal Buveinių direktyvos 6 straipsnio 1 dalį.

112. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, trečiasis Komisijos nurodytas pagrindas yra pagrįstas.

V. Išvada

113. Atsižvelgdama į išdėstytus argumentus siūlau Teisingumo Teismui pripažinti, kad Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos 6 straipsnio 1 dalį, nes nenustatė būtinų apsaugos priemonių, atitinkančių minėtos direktyvos I priede nurodytų natūralių buveinių tipų ir jos II priede nurodytų rūšių, aptinkamų teritorijose, ekologinius reikalavimus, tačiau ši išvada neturi įtakos kitų šioje byloje nurodytų pagrindų nagrinėjimui.