Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

20 юни 2024 година *

Съдържание

I. Правна уредба . . . 3

А. Правото на Съюза . . . 3

Б. Българското право . . . 6

II. Досъдебната процедура . . . 10

III. Производството пред Съда . . . 11

IV. По иска . . . 13

А. По първото твърдение за нарушение: неопределяне на специалните защитени зони . 13

1. Доводи на страните . . . 13

2. Съображения на Съда . . . 14

Б. По второто твърдение за нарушение: неопределяне на подробни и специфични цели на опазване за специалните защитени зони . . . 16

1. Доводи на страните . . . 16

2. Съображения на Съда . . . 19

В. По третото твърдение за нарушение: неопределяне на необходимите консервационни мерки . . . 21

1. Доводи на страните . . . 21

2. Съображения на Съда . . . 23

Г. По четвъртото твърдение за нарушение: неправилно транспониране в националното право на член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията . . . 23

* Език на производството: български.

1. Доводи на страните 23

2. Съображения на Съда 26

По съдебните разноски 27

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Околна среда — Директива 92/43/ЕИО — Опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна — Член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 — Неопределяне на специални защитени зони, на цели на опазване и на консервационни мерки“

По дело C-85/22

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 8 февруари 2022 г.,

Европейска комисия, представлявана от C. Hermes и Гр. Колева,

ищец,

срещу

Република България, представлявана първоначално от Цв. Митова, Е. Петранова и Л. Захариева, а впоследствие от Цв. Митова и Л. Захариева,

ответник,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: F. Biltgen, председател на състава, J. Passer и M. L. Arastey Sahún (докладчик), съдии,

генерален адвокат: T. Ćapeta,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда да установи, че Република България не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език,

2007 г., глава 15, том 2, стр. 109), изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г. (ОВ L 158, 2013 г., стр. 193) (наричана по-нататък „Директивата за местообитанията“), като:

– не е определила във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, за специални защитени зони 194 от 229 територии от значение за Общността, включени в списъците, утвърдени с Решение 2009/91/ЕО на Комисията от 12 декември 2008 година за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на втори актуализиран списък на териториите от значение за Общността в Алпийския биогеографски регион (ОВ L 43, 2009 г., стр. 21), с Решение 2009/92/ЕО на Комисията от 12 декември 2008 година за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на първоначален списък на териториите от значение за Общността в Черноморския биогеографски регион (ОВ L 43, 2009 г., стр. 59), с Решение 2009/93/ЕО на Комисията от 12 декември 2008 година за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на втори актуализиран списък на териториите от значение за Общността в Континенталния биогеографски регион (ОВ L 43, 2009 г., стр. 63), както и с Решение за изпълнение 2013/23/ЕС на Комисията от 16 ноември 2012 година за приемане на шести актуализиран списък на териториите от значение за Общността в Континенталния биогеографски район (ОВ L 24, 2013 г., стр. 58) (наричани по-нататък заедно „разглежданите територии от значение за Общността“),

– систематично и трайно не е определила специфични за разглежданите специални защитени зони подробни цели на опазване,

– систематично и трайно не е определила необходимите консервационни мерки, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I и видовете от приложение II към Директивата за местообитанията, и

– не е транспонирала правилно член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията в националното законодателство.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

2 Съображения трето и осмо от Директивата за местообитанията гласят:

„като има предвид, че основната цел на настоящата директива е да популяризира опазването на биологичното разнообразие, като се съобразява с икономическите, социалните, културните и регионалните изисквания, и настоящата директива допринася за общата цел на устойчивото развитие; като има предвид, че опазването на биологичното разнообразие може в определени случаи да изисква поддържането или дори насърчаването на определени човешки дейности;

[…]

като има предвид, че е подходящо във всяка определена територия да се въведат необходимите мерки, свързани с поставените цели на опазването“.

3 Член 3, параграфи 1 и 2 от тази директива предвижда:

„1. Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000“. Тази мрежа, състояща се от територии, обхващащи естествените местообитания от приложение I, както и местообитанията на видовете от приложение II, дава възможност за запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение.

Мрежата „Натура 2000“ обхваща също така специални защитени зони, класифицирани от държавите членки в изпълнение на Директива 79/409/ЕИО [на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, 1979 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77)].

2. Всяка държава членка дава своя принос за изграждането на „Натура 2000“ в съответствие с намиращите се на нейната територия типове естествени местообитания и местообитания на видовете, посочени в параграф 1. За тази цел всяка държава членка определя в съответствие с параграф 4 териториите като специални защитени зони, като взема предвид посочените в параграф 1 цели“.

4 Член 4 от посочената директива гласи:

„1. Въз основа на критериите, установени в приложение III (етап 1), и съответната научна информация всяка държава членка представя списък на териториите, като посочва намиращите се в тях типове естествени местообитания от приложение I и местни видове от приложение II, които обитават тези територии. При животинските видове, изискващи големи местообитания, тези територии отговарят на местата в естествената област на разпространение на тези видове, които притежават физическите и биологичните елементи от решаващо значение за техния живот и размножаване. За видовете водни животни, изискващи големи местообитания, такива райони се предлагат само ако може ясно да се разграничи такова място, което да притежава физическите и биологичните елементи от решаващо значение за живота и размножаването на тези видове. Където е подходящо, държавите членки предлагат и евентуалното осъвременяване на този списък в светлината на резултатите от надзора, посочен в член 11.

В срок от 3 години след нотифицирането на настоящата директива този списък се изпраща на Комисията заедно с информация за отделните територии. Тази информация включва картографско представяне на територията, нейното обозначение, географско положение, големина, както и данните, произтичащи от критериите, посочени в приложение III (етап 1), и се представя във формат, установен от Комисията, съгласно процедурата, установена в член 21.

2. Въз основа на установените в приложение III (етап 2) критерии и в рамките на девет[те,] посочени […] в член 1, буква в), iii) биогеографски региони, както и в цялата територия, посочена в член 2, параграф 1, Комисията в съгласие с държавите членки съставя от списъците на държавите членки проектосписък на териториите от значение за Общността, в който се идентифицират територии с един или повече типове приоритетни естествени местообитания или с един или повече [приоритетни] видове.

Държавите членки, при които териториите с едно или повече приоритетни естествени местообитания или с един или повече приоритетни видове заемат площ повече от 5 % от суверенната територия, могат в съгласие с Комисията да внесат предложение за по-гъвкаво прилагане на изложените в приложение III (етап 2) критерии за избор на всички територии от значение за Общността, намиращи се върху тяхната територия.

Списъкът на териториите, избрани като територии от значение за Общността, в който се идентифицират териториите с един или повече типове приоритетни естествени местообитания или с един или повече приоритетни видове, се приема от Комисията съгласно процедурата, установена в член 21.

3. Списъкът, посочен в параграф 2, се изготвя в срок шест години след публикуването на настоящата директива.

4. Ако дадена територия е приета като територия от значение за Общността съгласно процедурата на параграф 2, съответната държава членка я определя за специална защитена зона във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, като установява приоритетите според важността на тези територии за опазване или възстановяване в благоприятно консервационно състояние на тип естествено местообитание от приложение I или на вид от приложение II и за кохерентността на мрежата „Натура 2000“ и в светлината на застрашеността на тези територии от увреждане или унищожаване.

5. След включване на дадена територия в списъка, посочен в параграф 2, трета алинея, тя подлежи на разпоредбите на член 6, параграфи 2, 3 и 4“.

5 Съгласно член 6, параграфи 1—3 от същата директива:

„1. [За специалните защитени зони д]ържавите членки определят необходимите консервационни мерки, които при необходимост включват подходящи планове за управление, специално разработени за териториите или включени в други развойни планове, и подходящи мерки от правно, административно и договорно естество, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I и видовете от приложение II, срещащи се в тези райони.

2. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания [и местообитанията] на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива.

3. Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от [оценката на] въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територията и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността“.

Б. Българското право

6 Член 8 от Закона за биологичното разнообразие (ДВ, бр. 77 от 9 август 2002 г.), в редакцията му, приложима към фактите по делото (наричан по-нататък „ЗБР“), предвижда:

„(1) Министерството на околната среда и водите осигурява проучването, оценката и изготвянето на документации за териториите по чл. 7, които съдържат:

1. наименование;

2. предмет и цели на опазване на защитената зона;

4. попълнени стандартни формуляри с данни и оценки;

5. картен материал и координатен регистър на границата на защитената зона.

(2) Предложения за териториите — предмет на проучване по ал. 1, могат да правят държавни органи, научни и обществени организации.

(3) Министерството на земеделието, храните и горите, Изпълнителната агенция по горите, Агенцията по геодезия, картография и кадастър и общините предоставят на Министерството на околната среда и водите данните по ал. 1, т. 5 срещу заплащане само на разходите за копия от съответната документация.

(4) Министерството на околната среда и водите уведомява обществеността за началото на проучването по ал. 1 и организациите, които ще го провеждат, чрез съобщение на интернет страницата си и най-малко в един ежедневник“.

7 Член 12 от ЗБР предвижда:

„(1) Министерството на околната среда и водите изготвя проект на заповед за обявяване на всяка защитена зона, включена в списъка по чл. 10, ал. 4.

(2) В проекта на заповедта по ал. 1 се посочват:

1. основанието за нейното издаване;

2. наименованието и местоположението на защитената зона;

3. предметът и целите на защитената зона;

4. общата площ, както и опис на имотите, включени в защитената зона, и/или координатен регистър на границите на защитената зона;

5. забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона.

(3) Министерството на околната среда и водите съобщава на обществеността за изработения проект на заповед с обявление, публикувано най-малко в един ежедневник и

на Интернет страницата му. В обявлението се посочват мястото и условията за достъп до пълния текст на проекта на заповед.

(4) Пълният текст на проекта на заповед се публикува на Интернет страницата на Министерството на околната среда и водите и се оставя на разположение в административните сгради на регионалните инспекции по околната среда и водите, в чийто териториален обхват попада защитената зона.

(5) В едномесечен срок от обявлението по ал. 3 заинтересованите лица могат да представят на министъра на околната среда и водите мотивирани писмени становища, възражения и предложения по проекта на заповед само относно забраните или ограниченията по ал. 2, т. 5.

(6) В едномесечен срок след изтичане на срока по ал. 5 министърът на околната среда и водите взема окончателно решение по постъпилите становища, възражения или предложения и издава заповед за обявяване на съответната защитена зона.

(7) Заповедта по ал. 6 е окончателна и не подлежи на обжалване“.

8 Съгласно член 19 от ЗБР:

„(1) Когато съществува опасност от увреждане на територии от списъка по чл. 10, ал. 2, преди да са обявени за защитени зони, министърът на околната среда и водите със заповед, обнародвана в „Държавен вестник“, забранява или ограничава отделни действия в тях за срок до две години, с изключение на обектите, предоставени за отбраната и въоръжените сили.

(2) Обжалването на заповедта по ал. 1 не спира изпълнението ѝ“.

9 Член 27 от ЗБР гласи следното:

„За защитените зони по чл. 3, ал. 1, т. 1 могат да се разработват планове за управление“.

10 Член 29 от ЗБР гласи:

„(1) В плановете за управление по чл. 27 се предвиждат мерки, които целят предотвратяване на влошаването на условията в типовете природни местообитания и в местообитанията на видовете, както и на застрашаването и обезпокояването на видовете, за опазването на които са обявени съответните защитени зони.

(2) Мерките по ал. 1 включват:

1. забрана или ограничаване на дейности, противоречащи на изискванията за опазване на конкретните обекти — предмет на защита;

2. превантивни действия за избягване на предсказуеми неблагоприятни събития;

3. поддържащи, направляващи и регулиращи дейности;

4. възстановяване на природни местообитания и местообитания на видове или на популации на растителни и животински видове;

5. осъществяване на научни изследвания, образователна дейност и мониторинг.

(3) При определяне на мерките по ал. 2 при възможност се вземат предвид:

1. регионалните и местните особености, освен тези за опазване на биологичното разнообразие, както и изискванията на обществото;

2. устойчивото ползване на възобновимите ресурси.

(4) В защитени зони, за които е предвидено съфинансиране по чл. 10, ал. 6 и са определени мерки по ал. 1, но изпълнението им е отложено поради забавяне на съфинансирането, не се прилагат нови мерки, които могат да доведат до влошаване на състоянието на съответната защитена зона“.

11 Член 30 от ЗБР предвижда:

„(1) Устройствените планове, областните планове за развитие на горските територии, горскостопанските планове и програми, националните и регионалните програми, разработвани по реда на други закони, задължително се съобразяват със заповедта по чл. 12, ал. 6, чл. 16, ал. 4 и с мерките по чл. 29.

(2) За осигуряване на връзките между защитените зони в плановете и проектите по ал. 1 се включват мерки и дейности за опазване на елементите на ландшафта, които въз основа на своята линейна и непрекъсната структура или свързваща функция са значими за миграцията, географското разпространение и генетичния обмен в растителните и животинските популации и видове“.

12 Съгласно член 35 от ЗБР:

„Растителните, животинските и гъбните видове от дивата флора, фауна и микота на Република България се опазват в естествената им среда чрез:

1. съхраняване на техните местообитания в Националната екологична мрежа;

2. поставяне на видовете под режим на защита или на регулирано ползване;

3. поддържане или възстановяване на условията в местообитанията, съобразно екологичните изисквания на съответния вид;

4. разработване и прилагане на планове за действие за видове с различна степен на застрашеност;

5. повторно въвеждане в природата на изчезнали видове и попълване на популациите на редки и застрашени видове;

6. контрол и регулиране на неместни видове, които са или биха могли да бъдат въведени целенасочено или случайно в природата и застрашават местни видове“.

13 Член 115 от ЗБР гласи следното:

„(1) Министърът на околната среда и водите:

1. провежда държавната политика по опазване и поддържане на биологичното разнообразие;

[…]

4. изгражда и поддържа Националната екологична мрежа;

[…]

6. координира дейностите на други министерства, ведомства, общини, обществени организации, научни и академични институти по опазване на биологичното разнообразие;

7. организира контрол върху дейностите на собствениците или ползвателите на земи, горски територии и водни площи, включени в Националната екологична мрежа;

[…]

9. разработва и прилага механизми за стимулиране на дейности на собствениците или ползвателите, неправителствени организации, сдружения и други, насочени към опазването, поддържането и възстановяването на биологичното разнообразие;

[…]“.

14 Член 118, алинея 1 от ЗБР гласи:

„Министерството на земеделието, храните и горите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и другите държавни органи и техните поделения, както и общините, в сферата на своята компетентност:

1. осъществяват дейности по опазване на биологичното разнообразие;

2. интегрират опазването на биологичното разнообразие и устойчивото управление на биологичните ресурси във всички планове, проекти, програми, политики и стратегии в съответния сектор, като включват в тях преди всичко дейности по опазване на биологичното разнообразие, в съответствие с приоритетите на този закон, на Националната стратегия и на Националния план за опазване на биологичното разнообразие;

[…]“.

15 Член 119, алинея 1 от ЗБР гласи:

„Министерството на околната среда и водите, Министерството на земеделието, храните и горите, общините, както и физическите и юридическите лица — собственици и ползватели на горски територии, земи и водни площи в Националната екологична мрежа, осъществяват

тяхното стопанисване и охрана съгласно разпоредбите на този закон и другите специални закони“.

II. Досъдебната процедура

16 С Решения 2009/91, 2009/92 и 2009/93, както и с Решение за изпълнение 2013/23 Комисията утвърждава списъци с територии от значение за Общността в Алпийския биогеографски район, в Черноморския биогеографски регион и в Континенталния биогеографски регион. Тези списъци са актуализирани с Решение за изпълнение (ЕС) 2015/2375 на Комисията от 26 ноември 2015 година за приемане на трета актуализация на списъка на територииите от значение за Общността в Черноморския биогеографски регион (ОВ L 338, 2015 г., стр. 938), както и с Решение за изпълнение (ЕС) 2018/43 на Комисията от 12 декември 2017 година за приемане на единадесетата актуализация на списъка на територииите от значение за Общността в Континенталния биогеографски регион (ОВ L 15, 2018 г., стр. 397).

17 Шестгодишният срок за определянето на тези територии за специални защитени зони съгласно член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията изтича на 12 декември 2014 г. за територииите, посочени в Решения 2009/91, 2009/92 и 2009/93, и на 16 ноември 2018 г. за територииите, посочени в Решение за изпълнение 2013/23.

18 С писмо от 5 октомври 2016 г. Комисията приканва Република България да ѝ предостави информация относно мерките, предприети за определянето на територииите от значение за Общността като специални защитени зони в съответствие с член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията и за приемането на необходимите консервационни мерки съгласно член 6, параграф 1 от посочената директива.

19 Въз основа на отговора на Република България от 14 декември 2016 г. Комисията приема, че тази държава членка не е изпълнила задълженията си по посочените разпоредби и на 25 януари 2019 г. ѝ изпраща официално уведомително писмо.

20 В отговора си на официалното уведомително писмо от 21 май 2019 г. българските органи подробно представят новия подход за управление на защитените зони по „Натура 2000“. Във връзка с това българските органи посочват, че са в процес на подготвяне на документ, с който да се установи методът за определяне на целите на опазване на тези зони.

21 На 18 май 2020 г. посочените органи информират Комисията по-специално за напредъка при изготвянето на този документ и за определянето на специалните защитени зони.

22 След като разглежда предоставената от Република България информация, Комисията издава на основание член 258, първа алинея ДФЕС мотивирано становище, получено от посочената държава членка на 2 юли 2020 г., с което я приканва да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с Директивата за местообитанията. В мотивираното становище Комисията твърди, че посочената държава членка не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от тази директива, като:

– не е определила в предвидения срок 207 от разглежданите 229 зони от значение за Общността като специални консервационни зони,

– систематично и трайно не е определила специфични за разглежданите специални консервационни зони подробни цели на опазване,

– систематично и трайно не е определила необходимите мерки за опазване, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I и естествените видове от приложение II към Директивата за местообитанията, и

– не е транспонирала правилно член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията в националното законодателство.

23 Срокът за съобразяване с мотивираното становище е определен за 2 октомври 2020 г.

24 Република България отговаря на мотивираното становище с писмо от 29 септември 2020 г.

25 След като анализира този отговор на българските органи, както и другата налична информация, и констатира, че Република България не е предприела необходимите мерки, за да изпълни задълженията си по член 4, параграф 4 и член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, на 8 февруари 2022 г. Комисията предявява настоящия иск.

III. Производството пред Съда

26 С решение на председателя на Съда от 21 февруари 2023 г. настоящото производство е спряно до обявяването на решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 С решение на председателя на Съда от 27 септември 2023 г. настоящото производство е възобновено.

28 С писмо от 1 декември 2023 г. Съдът приканва Република България и Комисията да изразят становището си по значението за настоящото дело на решения от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони) (C-444/21, EU:C:2023:524), и от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони) (C-116/22, EU:C:2023:687).

29 В отговор на това писмо Комисията посочва в писмо от 15 декември 2023 г., че в исковата си молба е припомнила изискванията за специфичност и точност на целите на опазване, тъй като, първо, те трябва да бъдат специфични за съответната специална защитена зона, второ, да обхващат всички видове и типове местообитания от интерес за Общността, трето, ясно да определят различните засегнати типове местообитания и видове, четвърто, ясно да посочват състоянието, което трябва да постигнат типът местообитания и видовете в разглежданата зона, и пето, да бъдат количествено определени и измерими.

30 Според Комисията решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони) (C-116/22, EU:C:2023:687), е ирелевантно за настоящото дело, тъй като не внася уточнения относно тези изисквания за специфичност и точност на посочените цели на опазване.

31 Що се отнася до изискването целите на опазване да бъдат количествено определени и измерими, Комисията припомня, че в исковата си молба е приела, че целите на опазване, установени от Република България в 11 заповеди за обявяване на специални защитени зони, издадени през периода 2015—2019 г., както и в 25 заповеди за обявяване на такива зони, издадени през 2020 г., не са специфични за съответните специални защитени зони, нито са достатъчно точни, тъй като не са нито количествено определени, нито измерими, а също и поради факта че не отговарят на други посочени от Съда изисквания за специфичност.

32 Комисията добавя, че в подкрепа на твърдението за нарушение — а именно че Република България систематично и трайно не е определила целите на опазване, както и консервационните мерки, в нарушение съответно на член 4, параграф 4 и на член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията — тя е изложила представителни примери, тъй като в исковата молба са разгледани всички цели на опазване, както и всички консервационни мерки, които са били налични и приети в Република България към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище.

33 Комисията стига до заключението, че нейното тълкуване на член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, изложено в рамките на четвъртото твърдение за нарушение, съответства на решения от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони) (C-444/21, EU:C:2023:524), и от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 С писмо от 18 декември 2023 г. Република България поддържа, че що се отнася до определянето на специалните защитени зони, тя не е в състояние да сравни защитата, предоставена, от една страна, от българската правна уредба на разглежданите територии от значение за Общността, и от друга страна, от националните правни уредби, посочени в решения от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони) (C-444/21, EU:C:2023:524), и от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Тя обаче посочва, че съгласно българската правна уредба изискванията, предвидени в член 4, параграф 4 и в член 6 от Директивата за местообитанията, de facto се прилагат за всички разглеждани територии от значение за Общността.

36 Що се отнася до определянето на целите на опазване, Република България счита, че за разлика от ответниците по делата, по които са постановени посочените решения, в писмената фаза на производството тя е поддържала, че в нейния случай целите на опазване са определени в рамките на сроковете по отношение на всички разглеждани специални защитени зони.

37 Република България уточнява, че предвид решения от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони) (C-444/21, EU:C:2023:524), и от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони) (C-116/22, EU:C:2023:687), подходът на Комисията относно начина, по който следва да се определят посочените цели на опазване, според нея е твърде формализиран, тъй като при него не се отчитат многообразието от видове и местообитания, както и характерните за всяка държава членка обстоятелства.

38 Що се отнася до определянето на мерките за опазване, Република България подчертава, че е приела конкретно разписани мерки, включително активни мерки, насочени към групи от специфични видове и местообитания, като същевременно е представила релевантните в това отношение документи.

39 Комисията обаче не изразила становище по посочените документи, като същевременно най-общо заявила, че практиката на Република България не е съобразена с Директивата за местообитанията, но без да подкрепи това твърдение с конкретни доказателства.

IV. По иска

A. По първото твърдение за нарушение: неопределяне на специалните защитени зони

1. Доводи на страните

40 В исковата си молба Комисията упреква Република България, че не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, тъй като не е определила като специални защитени зони 194 от разглежданите 229 територии от значение за Общността преди 12 декември 2014 г. за териториите, посочени в Решения 2009/91, 2009/92 и 2009/93, както и преди 16 ноември 2018 г. за териториите, посочени в Решение за изпълнение 2013/23.

41 Комисията твърди, че шестгодишният срок, с който разполагат държавите членки, за да изпълнят задълженията по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, е достатъчно дълъг, за да могат те да приемат ефективни национални мерки, позволяващи управлението на мрежата „Натура 2000“, и да определят правомощията на националните и регионалните органи в това отношение.

42 До изтичането на срока, определен в мотивираното становище, а именно 2 октомври 2020 г., Република България определила като специални защитени зони само 35 от разглежданите 229 територии от значение за Общността. Допълнителни 150 територии са определени като специални защитени зони със заповеди, публикувани след този срок, с които броят на неопределените като специални защитени зони обекти е намален на 44.

43 В писмената си защита Република България възразява, че до 31 март 2021 г. министърът на околната среда и водите е издал заповеди за обявяване на всички необявени до този момент специални защитени зони, при които не са необходими корекции в границите. Република България обаче признава, че до момента не са издадени заповеди за обявяване на специални защитени зони за 44 от териториите, предмет на настоящото дело, тъй като е установена необходимост от промени в границите на тези зони, поради констатирани пространствени неточности спрямо предмета им на опазване.

44 Република България добавя, че в националното законодателство съществуват съответните механизми за превантивна защита в периода до формалното издаване на заповедите за обявяване на специални защитени зони. Така като пример Република България посочва, че съгласно член 8, алинея 1 от ЗБР документацията за всяка територия, която е предложена за определяне като специална защитена зона, трябва да съдържа наименование, предмет и

цели на опазване на разглежданата защитена зона, стандартен формуляр с данни и оценки, картен материал и координатен регистър на границите на съответната защитена зона. Освен това Република България представя данни, доказващи според нея задоволителното състояние на защитата на териториите от значение за Общността в България.

45 В писмената си реплика Комисията подчертава по-специално, че опазването на териториите от значение за Общността преди определянето им като специални защитени зони не освобождава съответната държава членка от задължението ѝ по член 4, параграф 4 от посочената директива да извърши такова определяне.

46 В писмената си дуплика Република България признава забавяне по отношение на формалното издаване на общите административни актове за обявяване на специалните защитени зони, но твърди, че съгласно националното законодателство за всички разглеждани територии от значение за Общността е осигурено прилагането на изискванията на разпоредбите на член 4, параграф 4 и на член 6 от Директивата за местообитанията, тъй като предметът и целите на опазване на тези територии са определени в документацията по член 8, алинея 1 от ЗБР.

47 Република България подчертава, че административната тежест, свързана с определянето на специалните защитени зони, е по-значителна за държавите членки, които като Република България се характеризират със значителен обхват на мрежата от територии от значение за Общността спрямо националната си територия, както и със значителен брой видове и типове природни местообитания, предмет на опазване в тях. Освен това в посочените държави биологичното разнообразие било по-добре съхранено, тъй като те са изпълнили в по-голяма степен задълженията си по член 4, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

2. Съображения на Съда

48 В самото начало следва да се припомни, че член 3, параграф 2 от Директивата за местообитанията задължава държавите членки да допринесат за изграждането на мрежата „Натура 2000“ в съответствие с намиращите се на съответните им територии типове естествени местообитания, посочени в приложение I към тази директива, и местообитания на видовете, посочени в приложение II към нея, като за тази цел всяка определи територии за специални защитени зони в съответствие с член 4 от същата директива и след приключване на установената в нея процедура (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 26).

49 Процедурата за определяне на териториите от значение за Общността като специални защитени зони, така както е предвидена в посочения член 4 от Директивата за местообитанията, протича на четири етапа. Съгласно параграф 1 от този член всяка държава членка предлага списък на територии, като посочва намиращите се в тях типове естествени местообитания и местните видове, които ги обитават, и този списък се изпраща на Комисията (първи етап). В съответствие с параграф 2 от посочения член Комисията в съгласие с държавите членки съставя от списъците на държавите членки проектосписък на териториите от значение за Общността (втори етап). Въз основа на този проектосписък Комисията приема списъка на избраните територии (трети етап). Съгласно параграф 4 от същия член, ако дадена територия е приета за територия от значение за Общността, съответната държава членка я определя за специална защитена зона във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, като установява приоритетите според

важността на тези територии за опазването или възстановяването, в благоприятно консервационно състояние, на даден тип естествено местообитание или на даден вид и за кохерентността на мрежата „Натура 2000“ (четвърти етап) (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 27 и цитираната съдебна практика).

50 Република България не оспорва, че формално не е предприела действия за определяне на всички разглеждани територии от значение за Общността като специални защитени зони към момента на изтичане на срока, даден в мотивираното становище, а именно 2 октомври 2020 г. Тя обаче изтъква факта, че независимо от липсата на такова формално определяне, в националното законодателство съществуват съответните механизми за превантивна защита в периода до формалното издаване на заповедите за обявяване на териториите от значение за Общността като специални защитени зони.

51 В това отношение следва да се подчертае, че подобен довод е изтъкван от няколко държави членки във връзка с иск за установяване на неизпълнение на задължения, довел до осъждането на тези държави, а именно от Португалската република (решение от 5 септември 2019 г., Комисия/Португалия (Определяне и опазване на специални защитени зони), C-290/18, EU:C:2019:669, т. 31, 35 и 37), от Ирландия (решение от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони), C-444/21, EU:C:2023:524, т. 46—56), както и от Федерална република Германия (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 30—37).

52 От постоянната практика на Съда обаче следва, че разпоредбите на директивите трябва да се въвеждат с неоспорима задължителна сила и с необходимата специфичност, точност и яснота, за да се спази изискването за правна сигурност (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 32 и цитираната съдебна практика).

53 Фактът, че националната правна уредба на държава членка предоставя защита на териториите от значение за Общността, не може да освободи тази държава от специфичното ѝ задължение, предвидено в член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, за формално определяне на посочените територии от значение за Общността като специални защитени зони (вж. в този смисъл решения от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони), C-444/21, EU:C:2023:524, т. 51, и от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 33).

54 Всъщност изпълнението на това задължение е необходим етап за режима на предвидената в тази директива защита на местообитанията и видовете (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 34 и цитираната съдебна практика).

55 При тези обстоятелства следва да се констатира, че като не е определила за специални защитени зони 194 от разглежданите 229 територии от значение за Общността в посочения в член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, Република България не е изпълнила задълженията си по тази разпоредба.

Б. По второто твърдение за нарушение: неопределяне на подробни и специфични цели на опазване за специалните защитени зони

1. Доводи на страните

56 В исковата си молба Комисията упреква Република България, че не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, тъй като систематично и трайно не е определила достатъчно подробни и специфични цели на опазване за всяка специална защитена зона.

57 Посочената институция счита, че задължението за определяне в рамките на шестгодишния срок по тази разпоредба на изчерпателни, количествено определени и измерими цели на опазване за всяка специална защитена зона, които трябва да бъдат специфични за всяка от тези зони и за различните типове местообитания и видове, се основава на решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Гърция (C-849/19, EU:C:2020:1047, т. 46—52).

58 Комисията по-специално твърди, че в периода 2015—2019 г. Република България е издала 11 заповеди за обявяване на специални защитени зони с идентични цели на опазване за всяка зона, формулирани твърде общо в нарушение на изискванията, произтичащи от посоченото в предходната точка съдебно решение.

59 Колкото до издадените през 2020 г. 25 заповеди за обявяване на специални защитени зони те били формулирани твърде общо, като само предвиждали опазването и поддържането на естествените местообитания и когато е необходимо, подобряване на състоянието на съответните местообитания и/или видове.

60 Освен това Комисията отговаря на довода, изтъкнат от Република България в хода на досъдебната процедура, че целите на опазване на териториите от значение за Общността, които не са определени като специални защитени зони, били определени със заповеди за обявяване на специални защитени зони, приети в съответствие с Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 2010 г., стр. 7), изменена с Директива 2013/17 (наричана по-нататък „Директивата за птиците“), където пространствените граници на специалните защитени зони съвпадали с границите на териториите от значение за Общността, или с документацията за всяка територия от значение за Общността, публикувана на интернет страницата на Министерството на околната среда и водите.

61 В този контекст Комисията отбелязва, че целите на опазване на местообитанията на птиците не могат да се считат за специфични за видове, различни от птици, и типове местообитания, които са обхванати само от Директивата за местообитанията, и че при всички положения така определените от Република България цели на опазване на специалните защитени зони са формулирани общо и поради това не отговарят на изискванията тези цели да бъдат специфични и подробни.

62 Що се отнася до документа относно метода за определяне на целите на опазване на защитените зони по „Натура 2000“, който в досъдебната фаза на процедурата е бил в процес на изготвяне от българските органи, както е посочено в точка 20 от настоящото решение, Комисията счита, че в този документ, който има „справочен“ и „консултативен“

характер, не се определят и не се преразглеждат конкретните цели на опазване, специфични за разглежданите територии от значение за Общността, а само се дават указания относно определянето на бъдещи цели на опазване.

63 В писмената си защита Република България възразява, че в Директивата за местообитанията не се поставят изисквания към специфичността и измеримостта на целите на опазване на териториите от значение за Общността.

64 В това отношение спазването на общия принцип на правната сигурност не допускало Комисията да налага на държавите членки по-високи изисквания от ясните и точни изисквания, които изрично се съдържат в Директивата за местообитанията.

65 Според Република България в решението си от 17 декември 2020 г., Комисия/Гърция (C-849/19, EU:C:2020:1047), на което Комисията се позовава в исковата си молба, Съдът не налагал задължение на държавите членки да формулират целите на опазване така, че те да са количествено измерими.

66 Република България счита, че противно на твърдяното от Комисията, в хода на досъдебната процедура тя не е поддържала, че определените за специалните защитени зони цели за опазване на дивите птици са относими към териториите от значение за Общността, посочени в Директивата за местообитанията. Всъщност това се отнасяло не за целите на опазване, а за мерките за опазване.

67 Освен това в България целите на опазване на териториите от значение за Общността били предвидени в ЗБР, и по-точно в документите, посочени в член 8, алинея 1 от този закон, в административните актове и в свързаните с тях документи. Нещо повече, посочената държава членка предала на Комисията надлежно попълнените стандартни формуляри, посочени в тази разпоредба, съдържащи конкретни количествени и качествени оценки на местообитанията и видовете във всяка разглеждана територия от значение за Общността.

68 По-нататък, документът относно метода за определяне на целите на опазване на защитените зони по „Натура 2000“, споменат в точка 20 от настоящото решение, понастоящем бил публикуван на интернет страницата на българската информационна система за зоните от мрежа „Натура 2000“.

69 Република България добавя, че след получаването на официалното уведомително писмо от Комисията тя е приела няколко заповеди за обявяване на специални защитени зони, които отговарят на поставените от Комисията изисквания. Тези заповеди предвиждали специфичните за разглежданите специални защитени зони цели на опазване и по този начин им придавали задължителен характер.

70 За да се изпълни посоченото от Комисията изискване за подробно формулиране на посочените цели на опазване, било необходимо да се разполага с данни от систематични проучвания, които обхващат значителен период от време и показват промените в състоянието на видовете и основните фактори, от които те се повлияват. Пропуските в научните познания, натрупани в периода отпреди 2007 г., обаче не биха могли да бъдат запълнени в рамките на кратки срокове.

71 В писмената си реплика Комисията твърди, че целите на опазване, които са формулирани прекалено общо в административната практика на българските органи, не отговарят на изискванията, изведени от практиката на Съда.

72 Според Комисията в писмената си защита Република България не е доказала, че определените от нея цели на опазване са достатъчно точни. Всъщност посочената държава членка се ограничила до това да цитира множество актове, възпроизведени в приложенията към писмената ѝ защита. Не било обаче задача нито на Комисията, нито на Съда да разглеждат такива приложения, при положение че съдържанието им не е изложено в достатъчна степен в писмената защита.

73 Що се отнася до стандартните формуляри, представени от Република България, както са посочени в точка 67 от настоящото решение, Комисията поддържа, че те съдържат описание на действителното състояние на разглежданите специални защитени зони, без обаче да уточняват какво състояние трябва да постигнат видовете и типовете местообитания в дадена зона. При това положение посочените формуляри не биха могли да заменят целите на опазване на тези зони, които дадена държава членка е длъжна да определи.

74 Относно липсата на достатъчно научни познания, които не могат да бъдат запълнени в рамките на кратки срокове, на която се позовава Република България, като цитира решение от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин) (C-261/18, EU:C:2019:955, т. 89), Комисията припомня, че държавите членки не могат да се позовават на разпоредби, практики или фактически положения от вътрешния си правен ред, за да оправдаят неизпълнението на задължения, произтичащи от правото на Съюза.

75 Комисията отчита, че динамичните процеси в разглежданите специални защитени зони понякога могат да изискват адаптиране на целите на опазване, както и на консервационните мерки за тези зони. Държавите членки обаче не биха могли да избегнат такива адаптации, като просто определят много общи цели на опазване.

76 В писмената си дуплика Република България подчертава, че общите цели на защитените зони от мрежата „Натура 2000“ са въведени още в член 5 от ЗБР, който гласи, че защитените зони са предназначени за опазване или възстановяване на благоприятното състояние на включените в тях природни местообитания, както и на видовете в техния естествен район на разпространение.

77 Що се отнася до целите на опазване, посочени в заповедите за обявяване на специални защитени зони, тази държава членка посочва като пример целите, предвидени в заповедта за обявяване на зоната „BG0000119 „Трите братя“.

78 Република България счита, че изискванията на Комисията относно специфичния и подробен характер на целите на опазване са прекомерни, тъй като възстановяването на състоянието на типовете природни местообитания и видовете е сложен и динамичен процес, изискващ значителни ресурси и устойчиво проследяване.

2. Съображения на Съда

79 В самото начало е важно да се припомни, че макар в текста на член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията да не се споменава изрично задължението за определяне на цели на опазване, тази разпоредба все пак изисква при определянето на специалната защитена зона компетентните органи на съответната държава членка да установяват приоритетите според важността на тези територии за опазването или възстановяването, в благоприятно консервационно състояние, на даден тип местообитание. Установяването на тези приоритети обаче предполага вече да са били определени целите на опазване (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 105 и цитираната съдебна практика).

80 За да могат да се квалифицират като „цели на опазване“ по смисъла на Директивата за местообитанията, определените цели не трябва да са формулирани общо, а трябва да са специфични и точни (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 107 и 114 и цитираната съдебна практика).

81 Следователно целите на опазване трябва да се определят въз основа на информация, основана на научна проверка на състоянието на видовете и техните местообитания в съответната територия. Всъщност, след като съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за местообитанията в процедурата по определяне на територии като специални защитени зони териториите, предложени от държавите членки, се определят като такива зони въз основа на установените в приложение III към тази директива критерии и на съответната научна информация, подобна информация може също да гарантира специфичността и точността на целите на опазване (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 115).

82 Също така, макар посочените от държава членка цели на опазване да трябва да позволяват да се провери дали консервационните мерки, основани на тези цели, са годни да постигнат желаното консервационно състояние на съответната територия, все пак необходимостта тези цели да бъдат количествено и измеримо формулирани, трябва да се преценява във всеки конкретен случай и в това отношение не може да се разглежда като общо задължение за държавите членки (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 116).

83 Всъщност количественият и измерим подход при определянето на целите на опазване може да се окаже неудачен за някои сложни местообитания и за някои динамични защитени зони, чиито елементи съществено варират в зависимост от външни екологични фактори или значително взаимодействат с други местообитания и защитени зони (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 117).

84 Следователно по принцип задача на Комисията е да докаже, че във всеки конкретен случай съответната държава членка е длъжна да формулира целите на опазване по количествен и измерим начин, за да гарантира желаното консервационно състояние на съответната територия (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 118).

85 Освен това, имайки предвид задължението ѝ да докаже твърдяното неизпълнение, Комисията не може под претекст, че упреква съответната държава членка в общо и трайно неизпълнение на задълженията, които последната има съгласно правото на Съюза, да се освободи от задължението да докаже твърдяното неизпълнение въз основа на конкретни обстоятелства, свидетелстващи за нарушение на конкретните посочени от нея разпоредби, и да се позове само на презумпции или на схематични причинно-следствени връзки (решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 112 и цитираната съдебна практика).

86 В случая Комисията несъмнено е посочила конкретни примери за заповеди за обявяване на специални защитени зони, в които целите на опазване на съответните местообитания и видове не изглежда да са формулирани по начин, който да е достатъчно подробен и специфичен за разглежданите специални защитени зони.

87 От една страна обаче, тези примери са дадени от Комисията само за да онагледят прилаганата от Република България обща и структурна практика, която според тази институция е в противоречие с член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията.

88 В петитума на исковата си молба Комисията обаче не е поискала от Съда да установи, че като не е определила по подробен и специфичен, количествен и измерим начин целите на опазване за местообитанията и видовете в териториите, изброени в заповедите, посочени от тази институция като пример в исковата молба, Република България не е изпълнила задълженията си по посочената разпоредба.

89 От друга страна, настоящият иск се отнася до голям брой територии от значение за Общността, разположени в Алпийския биогеографски регион, в Черноморския биогеографски регион и в Континенталния биогеографски регион, които се характеризират със значително разнообразие от видове и местообитания.

90 В такъв случай съгласно практиката на Съда Комисията е трябвало да докаже, че изтъкнатите от нея примери в подкрепа на това твърдение, което има за цел да се констатира общо и трайно неизпълнение на задълженията, произтичащи от Директивата за местообитанията, са представителни за всички разглеждани територии от значение за Общността (вж. в този смисъл решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 124 и цитираната съдебна практика).

91 В случая се налага изводът, че нито в исковата молба, нито в писмената си реплика тази институция е доказала надлежно с достатъчно точни, ясни и подробни доводи и данни, че примерите за заповеди за обявяване на специални защитени зони, в които целите на опазване на съответните местообитания и видове не са формулирани по количествен и измерим начин, споменати от нея, за да онагледи общата и структурна практика на Република България, са представителни за всички разглеждани специални защитени зони.

92 Поради това второто твърдение за нарушение следва да се отхвърли.

B. По третото твърдение за нарушение: неопределяне на необходимите консервационни мерки

1. Доводи на страните

93 В исковата си молба Комисията поддържа, че Република България систематично и трайно не е изпълнявала задължението си по член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията за определяне на необходимите консервационни мерки, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I към тази директива, и на видовете, посочени в приложение II към същата, срещащи се в разглежданите територии от значение за Общността.

94 По-конкретно Комисията счита, че това положение е последица от факта, че Република България не е определила подробни и специфични цели на опазване на разглежданите територии от значение за Общността. В това отношение, както според нея следва от решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Гърция (C-849/19, EU:C:2020:1047, т. 85), тези консервационни мерки трябва да се основават на специфични за съответната специална защитена зона цели на опазване.

95 В рамките на досъдебната процедура Република България признала забавяне на законодателната работа за изготвяне на задължителни териториални планове за управление, в които се съдържат посочените консервационни мерки.

96 Що се отнася до консервационните мерки, предвидени в 11-те заповеди за обявяване на специални защитени зони, издадени между 2015 г. и 2019 г., Комисията отбелязва, че тези заповеди се отнасят само до 11 от 229-те територии от значение за Общността, които Република България е длъжна да защити. Освен това за постигането на предвидените цели за по-голямата част от тези територии били необходими активни мерки, предназначени специално за всеки отделен вид и тип местообитание в неблагоприятно състояние на запазване. Активните мерки обаче трябвало да се определят в зависимост от подробните цели на опазване, специфични за всяка разглеждана територия от значение за Общността, които липсвали в посочените заповеди.

97 По отношение на мерките за защита, приети от Република България по отношение на специалните защитени зони в съответствие с Директивата за птиците, Комисията признава, че несъмнено някои мерки, установени за видовете птици, по-специално защитните мерки, могат индиректно да бъдат от полза и за видовете и местообитанията, защитени в рамките на територии от значение за Общността в съответствие с Директивата за местообитанията. Това обстоятелство обаче не можело да освободи българските органи от задължението им да приемат необходимите консервационни мерки за всички видове и типове местообитания съгласно Директивата за местообитанията, защитени в рамките на разглежданите територии от значение за Общността.

98 Що се отнася до различните административни и нормативни актове, както и до други стратегически документи, отбелязани от Република България в хода на досъдебната процедура, в които според тази държава членка са посочени мерки с отношение към опазване, поддържане или възстановяване на състоянието на местообитанията и видовете в разглежданите територии от значение за Общността, Комисията счита, че тези мерки, които са твърде общи и непълни, не представляват консервационни мерки по смисъла на член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

99 Според Комисията новите заповеди за обявяване на специални защитени зони, за които Република България е съобщила през май 2020 г., също не отговарят на предвидените в тази разпоредба изисквания. Всъщност тези заповеди, които предвиждали единствено препоръки, се отнасяли само до управлението на обработваеми земи и пасища, и не съдържали указания кой ще ги прилага, кога и за каква площ трябва да бъдат изпълнени.

100 В писмената си защита Република България възразява, че приетите от нея мерки за опазване са пълни, ясни и точни и че са приложени ефективно в съответствие с практиката на Съда. Тези мерки били определени в зависимост от екологичните изисквания на съответните видове и типове природни местообитания.

101 В редица случаи на припокриване на пространствените граници на специалните защитени зони, предвидени в Директивата за птиците, с тези на териториите от значение за Общността, за които се отнася Директивата за местообитанията, вече наложените забрани и ограничения по отношение на тук посочените специални защитени зони допринасяли за постигане на целите на опазване на териториите от значение за Общността.

102 В това отношение Република България представя няколко примера за консервационни мерки, специфични за някои специални защитени зони, а именно предвидените в ЗБР, в българската правна уредба за лова и опазването на дивеча, за устройство на Черноморското крайбрежие, за рибарството и аквакултурите, както и в националната правна уредба относно сечта в горите. Освен това със заповед от 23 февруари 2015 г. на министъра на земеделието и храните били въведени национални стандарти за добро земеделско и екологично състояние. Те били приложими както към сладководни и крайбрежни типове местообитания и видовете привързани към тях, така и към редица тревни и полутревни формации и видовете, привързани към тях.

103 Република България твърди, че Комисията е тълкувала избирателно част от посочените в досъдебната процедура мерки извън цялостния контекст на българското законодателство и съвкупността от различни документи, въвеждащи мерки за опазване на специалните защитени зони. В това отношение обаче били от значение и отделните нормативни и административни актове, както и плановите програмни и стратегически документи. Когато тези актове и документи се разглеждали в тяхната съвкупност за дадена конкретна защитена зона, прилагането им покривало всички типове ползвания на нея, като се включвали както забрани и ограничения на дейности, така и активни мерки за стопанисване на разглежданите зони.

104 Република България добавя, че заповедите за обявяване на специални защитени зони препращат към нормативни и административни актове, към планови, програмни и стратегически документи, въвеждащи мерки за постигане на целите на опазване на разглежданите специални защитени зони. Препоръчаните с тези заповеди дейности биха могли да се прилагат и като доброволни договорни мерки, какъвто е случаят в други държави членки при управлението на мрежата „Натура 2000“.

105 В писмената си реплика Комисията твърди, че при липсата на ясни аргументи и конкретни позовавания в писмената защита на Република България тя не е в състояние да установи дали многобройните приложения към писмената защита подкрепят аргумента на тази държава членка, че нейната практика е в съответствие с изискванията по член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

106 Според Комисията наборът от мерки, разпръснати в правните и административните актове, както и многобройните планови, програмни и стратегически документи не са свързани с разглежданите специални защитени зони и с техните специфични цели на опазване.

107 В това отношение тя припомня, че мерките за опазване по смисъла на член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията трябва да бъдат установени и приложени в рамките на конкретни специални защитени зони и да се основават на присъщи за всяка територия цели на опазване (вж. в този смисъл решения от 5 септември 2019 г., Комисия/Португалия (Определяне и опазване на специални защитени зони), C-290/18, EU:C:2019:669, т. 52, и от 17 декември 2020 г., Комисия/Гърция, C-849/19, EU:C:2020:1047, т. 85).

108 В писмената си дуплика Република България посочва, че случаите, в които консервационните мерки не са свързани с определянето на конкретна територия, са в общия случай тези, при които тези мерки се въвеждат във всички защитени зони или във всички защитени зони, в които даден тип природно местообитание или даден вид е предмет на опазване.

2. Съображения на Съда

109 Следва да се констатира, че подобно на доводите, изложени от Комисията във връзка с второто твърдение за нарушение, в исковата си молба тази институция не поддържа, що се отнася до третото твърдение за нарушение, че Република България не е приела консервационни мерки за разглежданите територии от значение за Общността, а именно конкретните територии, посочени в първото твърдение за нарушение, а само в петитума на тази искова молба упреква посочената държава членка в „систематично и трайно“ нарушение на задълженията ѝ по член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

110 Освен това във връзка с третото твърдение за нарушение, също както при второто твърдение за нарушение, Комисията само посочва някои примери за издадени от българските органи заповеди за обявяване на специални защитени зони, за да онагледи систематично и трайно неизпълнение от страна на Република България на тази разпоредба.

111 Следователно трябва да се приеме, че в разрез със съдебната практика, посочена в точка 90 от настоящото решение, Комисията не е доказала представителния характер на тези примери и не е посочила конкретни територии от значение за Общността или конкретни специални защитени зони.

112 Ето защо третото твърдение за нарушение трябва да бъде отхвърлено.

Г. По четвъртото твърдение за нарушение: неправилно транспониране в националното право на член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията

1. Доводи на страните

113 В исковата си молба Комисията упреква Република България, че не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, тъй като законодателството на тази държава членка предвижда, че установяването на консервационни мерки не е задължително.

114 От решение от 10 май 2007 г., Комисия/Австрия (C-508/04, EU:C:2007:274, т. 76 и 87), обаче следвало, че държавите членки са длъжни да установят такива мерки.

115 Комисията изтъква по-специално, че съгласно член 27 от ЗБР „могат да се разработват планове за управление“. Действително в членове 12 и 19 от ЗБР се предвижда възможността, когато съществува опасност от увреждане на защитените територии, да се забранят или ограничат действия, противоречащи на целите на опазване на тези зони. Задължението за приемане на необходимите консервационни мерки съгласно член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията обаче не би могло да се сведе до посочените забрани и ограничения, които следва да се приемат, и в някои случаи би трябвало да включва приемането на активни консервационни мерки.

116 Що се отнася до член 118 от ЗБР, той предвиждал, че действията по опазване на биологичното разнообразие трябва да съответстват на определените в този закон приоритети в рамките на Националната стратегия и на Националния план за опазване на биологичното разнообразие. Този член обаче не съдържал никакво позоваване на консервационните мерки, посочени в член 29 от ЗБР.

117 В писмената си защита Република България не оспорва, че съгласно член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията консервационни мерки трябва да се приемат във всички случаи, като изразът „при необходимост“ в посочената разпоредба се отнасял само до плановете за управление и не можел да се разбира като общо ограничение на задължението за приемане на необходимите законови, административни или договорни мерки.

118 Като цитира обаче решения от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 60 и 61), и от 24 октомври 2013 г., Комисия/Испания (C-151/12, EU:C:2013:690, т. 27 и 28), Република България твърди, че съгласно член 288, трета алинея ДФЕС при транспонирането на дадена директива държавите членки разполагат с широка свобода на преценка по отношение на избора на средствата и начините за осигуряване на нейното изпълнение. Така транспонирането на дадена директива не изисквало непременно предприемането на законодателни действия във всяка държава членка.

119 В това отношение Република България твърди, че с членове 12, 19, 27, 29, 30 и 118 от ЗБР се транспонира член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

120 В член 12 от посочения закон се установявали изискванията, на които трябва да отговарят заповедите за обявяване на специални защитени зони. Така от момента на обявяване на съответната специална защитена зона се въвеждали мерки за опазване.

121 Член 19 от ЗБР предвиждал действия за защита на териториите от значение за Общността преди обявяването им като специални защитени зони. Забрани или ограничения можели да бъдат наложени и преди обявяването на такива зони, ако съществува опасност от увреждане на съответната територия. Разглежданите забрани и ограничения обаче представлявали консервационни мерки по смисъла на член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

122 Република България добавя, че съгласно член 27 от ЗБР за специални защитени зони могат да се разработват планове за управление и че член 29 от този закон предвижда мерките, които трябва да бъдат включени в плановете за управление.

123 Както следвало от член 30 от ЗБР, устройствените планове, областните планове за развитие на горските територии, горскостопанските планове и програми, националните и регионалните програми, разработвани по реда на други закони, задължително се съобразяват със заповедите за обявяване на специални защитени зони и с мерките, предвидени в плановете за управление.

124 Съгласно член 118, алинея 1, точка 2 от ЗБР консервационните мерки съгласно Директивата за местообитанията следва да бъдат разписани във всички планове, проекти, програми, политики и стратегии в съответния сектор.

125 Така българската правна уредба въвеждала не само правни инструменти, осигуряващи опазването на защитените зони в рамките на „Натура 2000“, но и изрични разпоредби, задължаващи компетентните органи да прилагат тези инструменти в предвидените случаи и в съответствие със заложените в Директивата за местообитанията критерии.

126 Що се отнася до активните мерки за опазване, Република България се позовава на член 115, алинея 1, точка 9 от ЗБР, съгласно който министърът на околната среда и водите разработва и прилага механизми за стимулиране на дейности на собствениците или ползвателите, неправителствени организации, сдружения и други, насочени към опазването, поддържането и възстановяването на биологичното разнообразие. Освен това посочената държава членка представя примери за такива мерки, приети в приложение на българската правна уредба.

127 В писмената си реплика Комисията твърди, че членове 12 и 19 от ЗБР се отнасят само до определен вид консервационни мерки, а именно забрани и ограничения, но не и до проактивни консервационни мерки. Членове 27 и 29 от ЗБР предвиждали само възможност за разработване на планове за управление, а не задължителното въвеждане на консервационни мерки за всички територии от значение за Общността. С член 30 и член 118, алинея 1 от ЗБР се въвеждали определени изисквания за някои видове планове и програми, които не прилагат задълженията по „Натура 2000“, но тези изисквания не включвали цялостен набор от консервационни мерки за всички защитени зони по „Натура 2000“.

128 Що се отнася до членове 115 и 118, както и до член 119, алинея 1 от ЗБР, на които Република България се позовава в писмената си защита, в тях се определяли правомощията на отделните субекти по отношение на различните аспекти на политиката в областта на биологичното разнообразие, но не предвиждали установяването и прилагането на необходимите консервационни мерки във всички специални защитени зони.

129 В писмената си дуплика Република България възразява, че съгласно българската правна уредба административните органи се ползват със самостоятелност, която се състои в избора на най-подходящите средства за изпълнение на нормативните задължения.

130 Република България се позовава и на практиката на Съда, и по-специално на решение от 3 април 2014 г., Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, т. 40 и 41), съгласно което, като обвързва държавите членки — адресати по отношение на постигането на даден резултат, Директивата оставя на националните власти компетентността да избират формата и средствата за постигане на този резултат.

131 Съгласно разпоредбите на ЗБР издаването на заповеди за обявяване на специални защитени зони по реда на член 12 от този закон на всички тези зони било не право, а задължение за компетентните административни органи. Тези органи били задължени също така да посочат в заповедите си предмета и целите на опазване за съответната защитена зона, както и забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите.

132 Член 30, алинея 1 от ЗБР предвиждал, че освен устройствените планове, областните планове за развитие на горските територии, горскостопанските планове и програми, и всички национални и регионални програми, разработвани по реда на други закони, различни от ЗБР, задължително се съобразяват със заповедите за обявяване на защитени зони, както и техните изменения.

133 Република България добавя, че член 35 от ЗБР предвижда предприемането на определени мерки за опазване на видовете, като посочва конкретно, че растителните, животинските и гъбните видове от дивата флора, фауна и микота се опазват в естествената им среда по-специално чрез съхраняване на техните местообитания в Националната екологична мрежа, поставяне на видовете под режим на защита или на регулирано ползване, поддържане или възстановяване на условията в местообитанията съобразно екологичните изисквания на съответния вид.

134 Накрая, националната правна уредба относно водите предвиждала задължително въвеждане на мерки за постигане на целите на опазване на зони от значение за Общността. Видно от тази правна уредба, в плановете за управление на речните басейни се изисквало предвиждането на мерки за постигане на целите на опазване на тези зони въз основа на нормативно изисквани анализи от посочената правна уредба. Тези мерки не се изчерпвали само със забрани или ограничения на дейности.

2. Съображения на Съда

135 Съгласно член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията за всяка специална защитена зона държавите членки трябва да определят необходимите консервационни мерки, които да отговарят на екологичните изисквания за типовете естествени местообитания, включени в приложение I към тази директива, и видовете, включени в приложение II към същата директива, срещащи се на съответната територия (вж. в този смисъл решение от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 143 и цитираната съдебна практика).

136 Консервационните мерки, посочени в член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията, по принцип не могат да се ограничават до мерките за предотвратяване на предизвиканите от човека външни посегателства и обезпокоявания и при необходимост трябва да включват положителни проактивни мерки за поддържане или възстановяване в състояние на запазване на територията (решение от 29 юни 2023 г., Комисия/Ирландия (Опазване на специални защитени зони), C-444/21, EU:C:2023:524, т. 150).

137 Що се отнася до необходимата национална нормативна уредба, за да се осигури изпълнението на тези задължения, следва да се припомни, че разпоредбите на Директивата за местообитанията трябва да се въвеждат с неоспорима задължителна сила, с необходимата специфичност, точност и яснота, за да се спази изискването за правна

сигурност (вж. в този смисъл решения от 21 септември 2023 г., Комисия/Германия (Опазване на специални защитени зони), C-116/22, EU:C:2023:687, т. 32 и цитираната съдебна практика).

138 В случая в писмената си защита Република България е посочила определен брой конкретни разпоредби със задължителен характер, в които се предвижда българските органи да установят консервационни мерки, и по-специално активни консервационни мерки.

139 В писмената си реплика Комисията твърди, че с посочените български разпоредби не се въвежда задължение за приемане на необходимите консервационни мерки във всички специални защитени зони.

140 В това отношение се налага изводът, че доводите на Комисията се основават на объркване между, от една страна, липсата на достатъчна нормативна уредба в държава членка, която да позволи в съответствие със съдебната практика, посочена в точка 137 от настоящото решение, приемането на подходящите консервационни мерки, и от друга страна, неопределянето на такива мерки за всички специални защитени зони.

141 Що се отнася до първия от тези аспекти, следва да се отбележи, че с оглед на представената от Република България информация, и по-специално примерите за национални разпоредби, изискващи от българските органи да определят консервационни мерки, включително проактивни мерки, Комисията не е доказала надлежно, че българската правна уредба не позволява да се осигури ефективното изпълнение на задълженията на тази държава членка по член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията.

142 Що се отнася до втория от тези аспекти, важно е да се отбележи, че той вече е изложен по третото твърдение за нарушение, във връзка с което Комисията не поддържа, че Република България не е приела консервационни мерки за разглежданите територии от значение за Общността, а именно конкретните територии, посочени в първото твърдение за нарушение.

143 Поради това четвъртото твърдение за нарушение следва да бъде отхвърлено.

144 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се констатира, че Република България не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 от Директивата за местообитанията, като не е определила за специални защитени зони 194 от разглежданите 229 територии от значение за Общността във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години.

145 Отхвърля иска в останалата му част.

По съдебните разноски

146 Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.

147 В конкретния случай, тъй като Комисията и Република България са загубили по някои твърдения за нарушения, те понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (седми състав) реши:

1) **Република България не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 4 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, изменена с Директива 2013/17/ЕС на Съвета от 13 май 2013 г., като не е определила за специални защитени зони във възможно най-кратък срок, но не по-късно от шест години, 194 от 229 територии от значение за Общността, включени в списъците, утвърдени с Решение 2009/91/ЕО на Комисията от 12 декември 2008 година за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на втори актуализиран списък на териториите от значение за Общността в Алпийския биогеографски регион, с Решение 2009/92/ЕО на Комисията от 12 декември 2008 година за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на първоначален списък на териториите от значение за Общността в Черноморския биогеографски регион, с Решение 2009/93/ЕО на Комисията от 12 декември 2008 година за приемане съгласно Директива 92/43/ЕИО на Съвета на втори актуализиран списък на териториите от значение за Общността в Континенталния биогеографски регион, както и с Решение за изпълнение 2013/23/ЕС на Комисията от 16 ноември 2012 година за приемане на шести актуализиран списък на териториите от значение за Общността в Континенталния биогеографски район.**

2) **Отхвърля иска в останалата му част.**

3) **Европейската комисия и Република България понасят направените от тях съдебни разноски.**

Biltgen Passer Arastey Sahún

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 20 юни 2024 година.

Секретар
A. Calot Escobar

Председател на състава
F. Biltgen