Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

20. juni 2024*

Indhold

I. Retsforskrifter . . . 3

A. EU-retten . . . 3

B. Bulgarsk ret . . . 5

II. Den administrative procedure . . . 9

III. Retsforhandlingerne for Domstolen . . . 11

IV. Søgsmålet . . . 13

A. Det første klagepunkt om manglende udpegning af særlige bevaringsområder . . . 13

1. Parternes argumenter . . . 13

2. Domstolens bemærkninger . . . 14

B. Det andet klagepunkt om manglende fastsættelse af detaljerede og specifikke bevaringsmålsætninger for de særlige bevaringsområder . . . 15

1. Parternes argumenter . . . 15

2. Domstolens bemærkninger . . . 18

C. Det tredje klagepunkt om den manglende iværksættelse af de nødvendige bevaringsforanstaltninger . . . 20

1. Parternes argumenter . . . 20

2. Domstolens bemærkninger . . . 22

D. Det fjerde klagepunkt om fejlagtig gennemførelse i national ret af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 . . . 23

* Processprog: bulgarsk.

1. Parternes argumenter 23

2. Domstolens bemærkninger 25

Sagsomkostninger 27

»Traktatbrud – miljø – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1 – manglende udpegning af særlige bevaringsområder, bevaringsmålsætninger og bevaringsforanstaltninger«

I sag C-85/22,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 8. februar 2022,

Europa-Kommissionen ved C. Hermes og G. Koleva, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Bulgarien først ved T. Mitova, E. Petranova og L. Zaharieva, derefter ved T. Mitova og L. Zaharieva, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, og dommerne J. Passer og M.L. Arastey Sahún (refererende dommer),

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013 (EUT 2013, L 158, s. 193) (herefter »habitatdirektivet«):

– idet den ikke som særlige bevaringsområder hurtigst muligt og inden for højst seks år har udpeget 194 af de 229 lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er opført på de lister, som er opstillet i Kommissionens beslutning 2009/91/EF af 12. december 2008 om vedtagelse af anden ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2009, L 43, s. 21), i Kommissionens beslutning 2009/92/EF af 12. december 2008 om vedtagelse af en foreløbig liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det biogeografiske sortehavsområde i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2009, L 43, s. 59), i Kommissionens beslutning 2009/93/EF af 12. december 2008 om vedtagelse af anden ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØ (EUT 2009, L 194, s. 63) og i Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2013/23/EU af 16. november 2012 om vedtagelse af sjette ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område (EUT 2013, L 24, s. 58) (herefter samlet »de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning«)

– idet den systematisk og vedvarende har undladt at fastsætte detaljerede og specifikke bevaringsmålsætninger for de omhandlede særlige bevaringsområder

– idet den systematisk og vedvarende har undladt at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for de naturtyper, der er nævnt i bilag I til habitatdirektivet, og de arter, der er nævnt i bilag II til dette direktiv, og

– idet habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, ikke er korrekt gennemført i national ret.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

2 Følgende fremgår af tredje og ottende betragtning til habitatdirektivet:

»[D]a hovedformålet med dette direktiv er at fremme opretholdelsen af den biologiske diversitet under hensyntagen til økonomiske, sociale, kulturelle og regionale behov, bidrager det til en bæredygtig udvikling, hvilket er det overordnede mål; for at opretholde denne biologiske diversitet er det i visse tilfælde nødvendigt at opretholde eller endog at fremme udfoldelsen af menneskelige aktiviteter.

[...]

[D]e foranstaltninger, der er nødvendige som følge af bevaringsmålsætningen, bør iværksættes i hvert af de udpegede områder.«

3 Direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

»1. Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af [Rådets] direktiv 79/409/EØF [af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1)].

2. Hver medlemsstat bidrager til oprettelsen af Natura 2000 i forhold til andelen af naturtyperne og levestederne for arterne efter stk. 1, der er repræsenteret på dens område. I overensstemmelse med artikel 4 udpeger hver stat med henblik herpå lokaliteter som særlige bevaringsområder under hensyn til målene i stk. 1.«

4 Det pågældende direktivs artikel 4 bestemmer:

»1. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. For dyrearter, der lever inden for store områder, svarer disse lokaliteter til steder inden for disse arters naturlige udbredelsesområde, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion. For akvatiske arter, som lever inden for store områder, foreslås disse lokaliteter kun, hvis det er muligt klart at udpege et område, som frembyder de fysiske og biologiske elementer, der er afgørende for arternes liv og reproduktion. Medlemsstaterne foreslår eventuelt tilpasning af denne liste på baggrund af resultaterne af overvågningen efter artikel 11.

Listen sendes til Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet. Disse oplysninger skal omfatte et kort over lokaliteten, dens navn, beliggenhed og udstrækning samt data fremkommet ved anvendelse af de særlige kriterier i bilag III (etape 1) og indgives på en formular udarbejdet af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

2 På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 2) og for hver af de ni biogeografiske områder, der er nævnt i artikel 1, litra c), nr. iii), og for hele det område, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning, hvoraf det fremgår, på hvilke lokaliteter der findes en eller flere prioriterede naturtyper, eller hvor der lever en eller flere prioriterede arter.

De medlemsstater, hvis lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper og en eller flere prioriterede arter i udstrækning udgør mere end 5% af deres område, kan i forståelse med Kommissionen anmode om, at kriterierne i bilag III (etape 2) anvendes mere smidigt ved udvælgelse af alle lokaliteter af fællesskabsbetydning på deres område.

Den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning, og som viser lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper eller en eller flere prioriterede arter, vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

3 Den i stk. 2 nævnte liste opstilles inden seks år efter direktivets meddelelse.

4 Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.

5. Så snart en lokalitet er opført på listen i stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4.«

5 Samme direktivs artikel 6, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.«

B. Bulgarsk ret

6 Artikel 8 i Zakon za biologichnoto raznoobrazie (lov om biologisk diversitet) (DV nr. 77 af 9.8. 2002) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag (herefter »ZBR«), bestemmer:

»(1) Ministeriet for miljø og vandforvaltning forestår undersøgelse, evaluering og udarbejdelse af dokumenter vedrørende de lokaliteter, der er omhandlet i artikel 7, og som indeholder:

1. betegnelsen

2. den beskyttede lokalitets genstand og bevaringsmålsætninger

4. udfyldte standardformularer, der indeholder data og vurderinger

5. kartografisk materiale og et register over koordinaterne for den beskyttede lokalitets grænser.

(2) Forslag til lokalitet/genstand-undersøgelse i henhold til stk. 1 kan fremsættes af nationale organer og offentlige og videnskabelige organisationer.

(3) Ministeriet for landbrug, fødevarer og skovbrug, skovforvaltningsorganet, kontoret for geodæsi, kartografi og matrikler samt kommunerne stiller de i stk. 1, nr. 5, omhandlede data til rådighed for ministeriet for miljø og vandforvaltning mod godtgørelse af alene de udgifter, der er afholdt til kopiering af den relevante dokumentation.

(4) Ministeriet for miljø og vandforvaltning informerer offentligheden og de organisationer, der har til opgave at foretage den i stk. 2 omhandlede undersøgelse, om denne undersøgelses begyndelse ved en annonce, der offentliggøres på ministeriets hjemmeside og i mindst et dagblad.«

7 ZBR's artikel 12 bestemmer:

»(1) Ministeriet for miljø og vandforvaltning udarbejder et udkast til bekendtgørelse om udpegelse af hver enkelt beskyttet lokalitet, der er opført på den liste, som er omhandlet i artikel 10, stk. 4.

(2) Det i stk. 1 omhandlede udkast til bekendtgørelse skal angive følgende:

1. grundlaget for dens vedtagelse

2. den beskyttede lokalitets navn og beliggenhed

3. den beskyttede lokalitets genstand og formål

4. det samlede areal samt en beskrivelse af de goder, der er omfattet af den beskyttede lokalitet, og/eller en oversigt over koordinater for den beskyttede lokalitets grænser

5. forbud mod eller restriktioner for aktiviteter, der er i strid med bevaringsmålsætningerne for den beskyttede lokalitet.

(3) Ministeriet for miljø og vandforvaltning informerer offentligheden om det udarbejdede udkast til bekendtgørelse ved en annonce, der offentliggøres i mindst et dagblad og på sin hjemmeside. Annoncen angiver, hvor og på hvilke betingelser teksten til udkastet til bekendtgørelse kan konsulteres i sin helhed.

(4) Den fulde ordlyd af udkastet til bekendtgørelse offentliggøres på ministeriet for miljø og vandforvaltnings hjemmeside og er tilgængelig i de administrative bygninger for de regionale miljø- og vandinspektioner, der har stedlig kompetence for det beskyttede område.

(5) Inden for en frist på en måned efter annoncen i henhold til stk. 3 kan de berørte personer skriftligt forelægge ministeriet for miljø og vandforvaltning udtalelser, forbehold og forslag

vedrørende udkastet til bekendtgørelse, som kun vedrører de forbud eller restriktioner, der er nævnt i stk. 2, nr. 5.

(6) Inden for en måned efter udløbet af den i stk. 5 fastsatte frist træffer ministeren for miljø og vandforvaltning endelig afgørelse om de afgivne udtalelser, forbehold og forslag og udsteder en bekendtgørelse om udpegning af den pågældende beskyttede lokalitet.

(7) Den i stk. 6 omhandlede bekendtgørelse er endelig og kan ikke anfægtes.«

8 ZBR's artikel 19 har følgende ordlyd:

»(1) Såfremt der er risiko for forringelse af de lokaliteter, der er opført på den i artikel 10, stk. 2, omhandlede liste, før de udpeges som bevaringsområder, forbyder eller begrænser ministeren for miljø og vandforvaltning ved bekendtgørelse offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* specifikke aktiviteter på disse lokaliteter i en periode på højst to år, undtagen på lokaliteter, der stilles til rådighed for det nationale forsvar og de væbnede styrker.

(2) En anfægtelse af den i stk. 1 omhandlede bekendtgørelse har ikke opsættende virkning for gennemførelsen heraf.«

9 ZPR's artikel 27 har følgende ordlyd:

»Der kan udarbejdes forvaltningsplaner for bevaringsområder som omhandlet i artikel 3, stk. 1, nr. 1.«

10 Det fastsættes i ZPR's artikel 29:

»(1) De forvaltningsplaner, der er omhandlet i artikel 27, omfatter foranstaltninger med henblik på at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt fare for og forstyrrelse af de arter, til hvis bevaring de pågældende områder er udpeget.

(2) De i stk. 1 omhandlede foranstaltninger omfatter:

1. forbud mod eller restriktion for aktiviteter, der er i strid med kravene om bevaring af de pågældende beskyttede lokaliteter

2. forebyggende aktiviteter med henblik på at undgå forudsigelige ugunstige hændelser

3. støtte, vejledning og regulering

4. genopretning af naturtyper og levesteder for arter eller bestande af dyre- og plantearter

5. gennemførelse af videnskabelig forskning, uddannelsesaktiviteter og overvågning.

(3) Ved fastsættelsen af de foranstaltninger, der er omhandlet i stk. 2, tages der så vidt muligt hensyn til følgende:

1. de særlige regionale og lokale forhold, bortset fra dem, der vedrører bevaring af biodiversiteten, samt samfundets behov

2. bæredygtig anvendelse af vedvarende ressourcer.

(4) I beskyttede områder, for hvilke der er fastsat samfinansiering i henhold til artikel 10, stk. 6, og for hvilke der er fastsat foranstaltninger i henhold til stk. 1, men som er blevet udsat på grund af forsinkelse i samfinansieringen, anvendes ingen nye foranstaltninger, der kan føre til forringelse af det pågældende beskyttede område.«

11 ZBR's artikel 30 bestemmer:

»(1) Arealanvendelsesplaner, regionale udviklingsplaner for skovområder, planer og programmer for skove samt nationale og regionale programmer, der udarbejdes i henhold til andre love, skal være i overensstemmelse med de bekendtgørelser, der er omhandlet i artikel 12, stk. 6, artikel 16, stk. 4, og de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 29.

(2) For at sikre forbindelser mellem bevaringsområder skal de planer og projekter, der er omhandlet i stk. 1, omfatte foranstaltninger til og tiltag vedrørende beskyttelse af landskabselementer, der på grundlag af deres lineære og kontinuerlige struktur eller en forbindelsesfunktion er vigtige for migration, geografisk spredning og genetisk udveksling af bestande og plante- og dyrearter.«

12 ZBR's artikel 35 fastsætter følgende:

»Plante-, dyre- og svampearter i floraen, faunaen og vilde svampe i Republikken Bulgarien beskyttes i deres naturlige miljø ved:

1. bevaring af deres levesteder i det nationale økologiske net

2. henførsel af arten under en reguleret beskyttelses- eller anvendelsesordning

3. opretholdelse eller genopretning af levestedsforholdene i overensstemmelse med de pågældende arters økologiske behov

4. udarbejdelse og gennemførelse af handlingsplaner for arter med forskellige trusselsniveauer

5. genindførelse af forsvundne arter og genopretning af bestande af sjældne og truede arter

6. kontrol med og regulering af ikkehjemmehørende arter, som forsætligt eller ved et uheld er eller kan blive indført i naturen, og som truer naturligt hjemmehørende arter.«

13 ZBR's artikel 115 har følgende ordlyd:

»(1) Ministeren for miljø og vandforvaltning:

1. gennemfører statens politik for beskyttelse og opretholdelse af biodiversiteten

[...]

4. opretter og vedligeholder det nationale økologiske net

[...]

6. koordinerer aktiviteterne i andre ministerier, departementer, kommuner, offentlige organisationer, videnskabelige og akademiske institutioner med hensyn til bevaring af biodiversiteten

7. tilrettelægger kontrollen med aktiviteterne hos ejere eller brugere af jord, skovområder og vandområder, der indgår i det nationale økologiske net

[...]

9. udvikler og gennemfører mekanismer til fremme af ejernes eller brugernes, ikke-statslige organisationers, sammenslutningers og andre organisationers aktiviteter med henblik på bevaring, opretholdelse og genopretning af biodiversiteten

[...]«

14 ZBR's artikel 118, stk. 1, fastsætter følgende:

»Ministeriet for landbrug, fødevarer og skovbrug, ministeriet for regionaludvikling og offentlige arbejder og andre nationale organer og deres underafdelinger samt kommunerne inden for deres respektive kompetenceområder:

1. gennemfører foranstaltninger til bevaring af biodiversiteten

2. integrerer bevaring af biodiversiteten og bæredygtig forvaltning af biologiske ressourcer i alle planer, projekter, programmer, politikker og strategier i den relevante sektor, herunder først og fremmest aktiviteter til bevaring af biodiversiteten i overensstemmelse med de prioriteter, der er fastsat i denne lov, den nationale strategi og den nationale plan for bevaring af biodiversiteten

[...]«

15 ZBR's artikel 119, stk. 1, bestemmer:

»Ministeriet for miljø og vandforvaltning, ministeriet for landbrug, fødevarer og skovbrug, kommunerne samt fysiske og juridiske personer – ejere og brugere af skovområder, landområder og vandområder i det nationale økologiske net sikrer forvaltningen og beskyttelsen heraf i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov og andre særlove.«

II. Den administrative procedure

16 Ved beslutning 2009/91, 2009/92 og 2009/93 samt ved gennemførelsesafgørelse 2013/23 opstillede Kommissionen lister over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område, sortehavsområdet og det kontinentale område. Disse lister blev ajourført ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/2375 af 26. november 2015 om vedtagelse af tredje ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det biogeografiske sortehavsområde (EUT 2015, L 338, s. 938) og ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/43 af 12. december 2017 om vedtagelse af 11. ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område (EUT 2018, L 15, s. 397).

17 Fristen på seks år for udpegning af disse lokaliteter som særlige bevaringsområder i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, udløb den 12. december 2014 for de lokaliteter, der er omfattet af beslutning 2009/91, 2009/92 og 2009/93, og den 16. november 2018 for de lokaliteter, der er omfattet af gennemførelsesafgørelse 2013/23.

18 Ved skrivelse af 5. oktober 2016 opfordrede Kommissionen Republikken Bulgarien til at meddele den de foranstaltninger, der var truffet med henblik på udpegning af lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og vedtagelse af de nødvendige bevaringsforanstaltninger i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 1.

19 Henset til Republikken Bulgarien svar af 14. december 2016 vurderede Kommissionen, at denne medlemsstar havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til ovennævnte bestemmelser, og den 25. januar 2019 fremsendte den en åbningsskrivelse til Republikken Bulgarien.

20 I deres svar af 21. maj 2019 på denne åbningsskrivelse redegjorde de bulgarske myndigheder detaljeret for den nye tilgang til forvaltningen af beskyttede områder inden for rammerne af Natura 2000. I denne forbindelse anførte disse myndigheder, at et dokument var under udarbejdelse med henblik på at fastlægge en metode til fastsættelse af bevaringsmålsætningerne for disse områder.

21 Den 18. maj 2020 underrettede disse myndigheder bl.a. Kommissionen om udviklingen i udarbejdelsen af det pågældende dokument og udpegningen af de særlige bevaringsområder.

22 Efter at have undersøgt disse oplysninger fra Republikken Bulgarien fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, som denne medlemsstat modtog den 2. juli 2020, og opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme habitatdirektivet. I denne begrundede udtalelse foreholdt Kommissionen den pågældende medlemsstat at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1:

– idet den ikke inden for den fastsatte frist havde udpeget 207 af de 229 omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder

– idet den systematisk og vedvarende havde undladt at fastsætte detaljerede og specifikke bevaringsmålsætninger for de omhandlede særlige bevaringsområder

– idet den systematisk og vedvarende havde undladt at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for de naturtyper, der er nævnt i bilag I til habitatdirektivet, og de naturlige arter, der er nævnt i bilag II til dette direktiv, og

– idet den ikke havde gennemført habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, korrekt i bulgarsk ret.

23 Fristen for at efterkomme den begrundede udtalelse var den 2. oktober 2020.

24 Ved skrivelse af 29. september 2020 besvarede Republikken Bulgarien denne begrundede udtalelse.

25 Efter at have analyseret dette svar fra de bulgarske myndigheder og de øvrige tilgængelige oplysninger fandt Kommissionen, at Republikken Bulgarien ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, og anlagde derfor den 8. februar 2022 nærværende sag.

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

26 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 21. februar 2023 blev retsforhandlingerne i den foreliggende sag udsat til afsigelsen af dom af 21. september 2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 27. september 2023 blev retsforhandlingerne i den foreliggende sag genoptaget.

28 Ved skrivelse af 1. december 2023 opfordrede Domstolen Republikken Bulgarien og Kommissionen til at udtale sig om betydningen af dom af 29. juni 2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-444/21, EU:C:2023:524), og af 21. september 2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-116/22, EU:C:2023:687) for den foreliggende sag.

29 Som svar på denne skrivelse anførte Kommissionen ved skrivelse af 15. december 2023, at den i stævningen havde henvist til kravene om, at bevaringsmålsætningerne skal være specifikke og præcise, for så vidt som de for det første skal være specifikke for det pågældende særlige bevaringsområde, for det andet skal omfatte alle arter og naturtyper af fællesskabsbetydning, for det tredje skal identificere de forskellige berørte naturtyper og arter klart, for det fjerde skal angive den tilstand, som det pågældende områdes naturtyper og arter skal opnå, klart, og for det femte skal være kvantificerbare og målbare.

30 Efter Kommissionens opfattelse er dom af 21. september 2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-116/22, EU:C:2023:687), uden relevans for den foreliggende sag, for så vidt som den ikke indeholder præciseringer med hensyn til disse krav om, at de pågældende bevaringsmålsætninger skal være specifikke og præcise.

31 Hvad angår kravet om, at bevaringsmålsætningerne skal være kvantificerbare og målbare, anførte Kommissionen, at den i stævningen havde vurderet, at de bevaringsmålsætninger, som Republikken Bulgarien havde opstillet i 11 bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder, der blev vedtaget i perioden fra 2015 til 2019, og i 25 bekendtgørelser om udpegning af sådanne områder, der blev vedtaget i 2020, hverken var specifikke for de pågældende særlige bevaringsområder eller tilstrækkeligt præcise som følge af, at de hverken var kvantificerbare eller målbare, men ligeledes som følge af, at de ikke opfyldte andre krav om specificitet, som Domstolen har stillet.

32 Kommissionen tilføjede, at den til støtte for klagepunktet om Republikken Bulgariens systematiske og vedvarende manglende fastsættelse af bevaringsmålsætninger og bevaringsforanstaltninger i strid med henholdsvis habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, havde fremlagt repræsentative eksempler, eftersom stævningen omfattede samtlige bevaringsmålsætninger og samtlige de bevaringsforanstaltninger, som Republikken Bulgarien havde defineret og vedtaget ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

33 Kommissionen konkluderede, at dens fortolkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, som den henviste til i forbindelse med det fjerde klagepunkt, var i overensstemmelse med dom af 29. juni 2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-444/21, EU:C:2023:524), og af 21. september 2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 Ved skrivelse af 18. december 2023 gjorde Republikken Bulgarien gældende, at den for så vidt angår udpegningen af de særlige bevaringsområder ikke var i stand til at sammenligne den beskyttelse af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, der indrømmes på den ene side ved bulgarsk lovgivning, og på den anden side ved de nationale lovgivninger, der er omhandlet i dom af 29. juni 2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-444/21, EU:C:2023:524), og af 21. september 2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Den anførte imidlertid, at de krav, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6, de facto blev gennemført i overensstemmelse med bulgarsk lovgivning for alle de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.

36 Hvad angår fastsættelsen af bevaringsmålsætningerne fandt Republikken Bulgarien, at den til forskel fra de sagsøgte i de sager, der gav anledning til de nævnte domme, under retsforhandlingernes skriftlige del havde gjort gældende, at der i Bulgariens tilfælde var blevet fastsat bevaringsmålsætninger for alle de omhandlede særlige bevaringsområder inden for fristerne.

37 Denne medlemsstat præciserede, at henset til dom af 29. juni 2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-444/21, EU:C:2023:524), og af 21. september 2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder) (C-116/22, EU:C:2023:687), er Kommissionens tilgang til den måde, hvorpå de pågældende bevaringsmålsætninger skal fastsættes, ifølge nævnte medlemsstat for formel, for så vidt som den ikke tager hensyn til diversiteten af arter og levesteder samt til de særlige omstændigheder i hver enkelt medlemsstat.

38 Hvad angår udpegningen af bevaringsforanstaltninger fremhævede Republikken Bulgarien, at den havde vedtaget specifikke foranstaltninger, herunder aktive foranstaltninger, der var rettet mod specifikke grupper af arter og levesteder, samtidig med at den fremlagde de relevante dokumenter i denne henseende.

39 Kommissionen fremsatte imidlertid ikke bemærkninger til de nævnte dokumenter, samtidig med at den generelt anførte, at Republikken Bulgariens praksis ikke er i overensstemmelse med habitatdirektivet, uden dog at underbygge denne påstand med konkrete beviser.

IV. Søgsmålet

A. Det første klagepunkt om manglende udpegning af særlige bevaringsområder

1. Parternes argumenter

40 I stævningen har Kommissionen foreholdt Republikken Bulgarien, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, idet den har undladt at udpege 194 af de omhandlede 229 lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder inden den 12. december 2014 for de lokaliteter, der er omfattet af beslutning 2009/91, 2009/92 og 2009/93, og inden den 16. november 2018 for de lokaliteter, der er omfattet af gennemførelsesafgørelse 2013/23.

41 Kommissionen har gjort gældende, at den frist på seks år, som medlemsstaterne råder over til at efterkomme kravene i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, er tilstrækkeligt lang til, at de er i stand til at vedtage effektive nationale foranstaltninger, der gør det muligt at forvalte Natura 2000 -nettet og fastlægge de nationale og regionale myndigheders beføjelser i denne henseende.

42 Republikken Bulgarien havde inden udløbet af den frist, der blev fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 2. oktober 2020, kun udpeget 35 af de omhandlede 229 lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder. Der blev ved bekendtgørelser, som blev offentliggjort efter denne frist, udpeget yderligere 150 lokaliteter, således at antallet af lokaliteter, der stadig skal udpeges som særlige bevaringsområder, er 44.

43 Republikken Bulgarien har i sit svarskrift dertil anført, at ministeren for miljø og vandforvaltning inden den 31. marts 2021 har vedtaget bekendtgørelser om udpegning af alle de særlige bevaringsområder, der ikke tidligere var udpeget, for hvilke det ikke var nødvendigt at tilpasse de geografiske grænser. Republikken Bulgarien har imidlertid medgivet, at der endnu ikke er vedtaget bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder for 44 af de lokaliteter, der er genstand for den foreliggende sag, idet de geografiske grænser for disse områder skal ændres, efter at der er konstateret unøjagtigheder med hensyn til deres bevaringsmålsætninger.

44 Republikken Bulgarien har tilføjet, at den nationale lovgivning fastsætter passende forebyggende beskyttelsesmekanismer for perioden forud for den officielle offentliggørelse af bekendtgørelserne om udpegning af særlige bevaringsområder. Denne medlemsstat har således som eksempel anført, at dokumentationen for hver lokalitet, der foreslås udpeget som særligt bevaringsområde, i henhold til ZBR's artikel 8 stk. 1, skal indeholde navnet på, genstanden for og bevaringsmålsætningerne for det omhandlede område, standardformularen med data og vurderinger, det kartografiske materiale og registret over koordinater for det pågældende områdes geografiske grænser. Endvidere har Republikken Bulgarien fremlagt oplysninger, der viser, at der efter denne medlemsstats opfattelse foreligger en tilfredsstillende beskyttelse af lokaliteter af fællesskabsbetydning i Bulgarien.

45 I replikken har Kommissionen navnlig fremhævet, at bevaringen af lokaliteter af fællesskabsbetydning, inden de udpeges som særlige bevaringsområder, ikke fritager den pågældende medlemsstat for dens forpligtelse i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, til at foretage en sådan udpegning.

46 I duplikken har Republikken Bulgarien anerkendt forsinkelsen med den officielle offentliggørelse af generelle forvaltningsakter med henblik på udpegning af særlige bevaringsområder, men har gjort gældende, at gennemførelsen af kravene i habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 6 i overensstemmelse med national lovgivning er blevet sikret for alle de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, idet disse lokaliteters genstand og bevaringsmålsætninger er defineret i den dokumentation, der er omhandlet i ZBR's artikel 8, stk. 1.

47 Republikken Bulgarien har fremhævet, at den administrative byrde, der er forbundet med udpegelsen af særlige bevaringsområder, er større for de medlemsstater, der som Republikken Bulgarien er kendetegnet ved et vidtstrakt net af lokaliteter af fællesskabsbetydning i betragtning af deres nationale område samt ved det store antal beskyttede arter og naturtyper på disse lokaliteter. Biodiversiteten er endvidere bedre beskyttet i de nævnte stater, idet disse i højere grad har opfyldt deres forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1.

2. Domstolens bemærkninger

48 Indledningsvis skal det bemærkes, at habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, pålægger medlemsstaterne at bidrage til oprettelsen af Natura 2000-nettet i forhold til andelen af de naturtyper, der er opført i bilag I til dette direktiv, og de levesteder for arterne, der er opført i bilag II til direktivet, som er repræsenteret på deres respektive områder, og i overensstemmelse med samme direktivs artikel 4, ved afslutningen af den i direktivet fastsatte procedure, at udpege lokaliteter som særlige bevaringsområder (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 26).

49 Proceduren for udpegning af lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder som fastsat i habitatdirektivets artikel 4 forløber i fire etaper. I henhold til artikel 4, stk. 1, foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter og oplyser, hvilke naturtyper og hvilke naturligt hjemmehørende arter der findes på lokaliteten, og denne liste sendes til Kommissionen (første etape). I overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning (anden etape). På grundlag af dette udkast vedtager Kommissionen listen over udpegede lokaliteter (tredje etape). I henhold til artikel 4, stk. 4, udpeger den pågældende medlemsstat, når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt, hurtigst muligt og inden for højst seks år denne lokalitet som særligt bevaringsområde, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype eller en art og for sammenhængen i Natura 2000 (fjerde etape) (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

50 Republikken Bulgarien har ikke bestridt, at den ikke formelt har udpeget alle de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 2. oktober 2020. Denne medlemsstat har imidlertid påberåbt sig den omstændighed, at den gældende nationale lovgivning, selv om der ikke foreligger en sådan formel udpegning, fastsætter passende forebyggende beskyttelsesmekanismer for perioden forud for den officielle offentliggørelse af bekendtgørelserne om udpegning af lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder.

51 Det skal i denne henseende fremhæves, at et lignende argument er blevet fremført af flere medlemsstater i forbindelse med traktatbrudssøgsmål, som førte til, at disse stater er blevet dømt, nemlig af Den Portugisiske Republik (dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal

(Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 31, 35 og 37), af Irland (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 46-56) og af Forbundsrepublikken Tyskland (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 30-37).

52 Det følger af Domstolens faste praksis, at direktivbestemmelser skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er specifikke, bestemte og klare nok til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

53 Den omstændighed, at en medlemsstats nationale lovgivning tillægger lokaliteter af fællesskabsbetydning beskyttelse, kan ikke fritage denne stat for dens specifikke forpligtelse i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, til formelt at udpege de nævnte lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder (jf. i denne retning dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 51, og af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 33).

54 En sådan udpegning udgør nemlig et ufravigeligt skridt inden for den ordning til beskyttelse af levesteder og arter, som er fastsat i dette direktiv (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

55 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, idet den ikke hurtigst muligt og inden for højst seks år som omhandlet i denne bestemmelse har udpeget 194 af de omhandlede 229 lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder.

B. Det andet klagepunkt om manglende fastsættelse af detaljerede og specifikke bevaringsmålsætninger for de særlige bevaringsområder

1. Parternes argumenter

56 Kommissionen har i stævningen foreholdt Republikken Bulgarien, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, idet den systematisk og vedvarende har undladt at fastsætte bevaringsmålsætninger, der er tilstrækkeligt detaljerede og specifikke, for hvert særligt bevaringsområde.

57 Denne institution er af den opfattelse, at forpligtelsen til inden for den frist på seks år, der er omhandlet i denne bestemmelse, at fastsætte bevaringsmålsætninger for hvert særligt bevaringsområde, som skal være specifikke for hvert af disse områder og for de forskellige naturtyper og arter, som er udtømmende, kvantificerede og målbare, er støttet på dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 46-52).

58 Kommissionen har navnlig gjort gældende, at Republikken Bulgarien i perioden fra 2015 til 2019 vedtog 11 bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder, der angav identiske bevaringsmålsætninger for hvert område, som var formuleret for generelt, hvilket er i strid med de krav, der følger af den dom, der er nævnt i den foregående præmis.

59 Hvad angår de 25 bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder, der blev vedtaget i 2020, er de formuleret for generelt, idet de begrænser sig til at foreskrive bevaring og opretholdelse af naturtyper og i givet fald en forbedring af tilstanden for de omhandlede naturtyper og/eller arter.

60 Kommissionen har endvidere svaret på det argument, som Republikken Bulgarien har fremført under den administrative procedure, hvorefter bevaringsmålsætningerne for lokaliteter af fællesskabsbetydning, der ikke er blevet udpeget som særlige bevaringsområder, er fastsat i bekendtgørelser om udpegning af særligt beskyttede områder, der er vedtaget i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), som ændret ved direktiv 2013/17 (herefter »fugledirektivet«), eftersom de geografiske grænser for særligt beskyttede områder svarer til dem, der gælder for lokaliteter af fællesskabsbetydning, eller i dokumentationen for hver lokalitet af fællesskabsbetydning, som offentliggøres på ministeriet for miljø og vandforvaltnings hjemmeside.

61 I denne henseende har Kommissionen konstateret, at bevaringsmålsætningerne for levestederne for fugle ikke kan anses for at være specifikke for andre arter end fuglearter og for de naturtyper, der alene henhører under habitatdirektivet, og at de bevaringsmålsætninger, som Republikken Bulgarien har fastsat for særligt beskyttede områder, under alle omstændigheder er formuleret generelt og derfor ikke opfylder kravene om sådanne målsætningers specifikke og detaljerede karakter.

62 Hvad angår dokumentet vedrørende metoden til fastsættelse af bevaringsmålsætningerne for de beskyttede områder inden for rammerne af Natura 2000, der var under udarbejdelse af de bulgarske myndigheder under den administrative procedure, således som det er nævnt i denne doms præmis 20, er Kommissionen af den opfattelse, at dette dokument, eftersom det har en »informativ« og »rådgivende« karakter, ikke fastsætter og ikke foretager en fornyet undersøgelse af de konkrete og specifikke bevaringsmålsætninger for de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, men er begrænset til at give anvisninger med hensyn til fastsættelsen af fremtidige bevaringsmålsætninger.

63 Republikken Bulgarien har i sit svarskrift dertil anført, at habitatdirektivet ikke fastsætter krav med hensyn til, om bevaringsmålsætningerne for lokaliteter af fællesskabsbetydning er specifikke og målbare.

64 Overholdelsen af det almindelige retssikkerhedsprincip er i denne henseende til hinder for, at Kommissionen pålægger medlemsstaterne krav, der går videre end dem, der udtrykkeligt og klart og præcist er fastsat i habitatdirektivet.

65 Ifølge Republikken Bulgarien pålægger Domstolen i dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047), som Kommissionen har henvist til i stævningen, ikke medlemsstaterne at opstille bevaringsmålsætningerne på en kvantificerbar måde.

66 Republikken Bulgarien er i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, af den opfattelse, at den ikke under den administrative procedure havde gjort gældende, at de beskyttelsesformål for vilde fugle, der var fastsat for de særligt beskyttede områder, var relevante for så vidt angår de lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er omhandlet i habitatdirektivet. Dette gælder nemlig ikke for bevaringsmålsætningerne, men for bevaringsforanstaltningerne.

67 Endvidere er bevaringsmålsætningerne for lokaliteter af fællesskabsbetydning i Bulgarien fastsat i ZBR og nærmere bestemt i de dokumenter, der er omhandlet i lovens artikel 8, stk. 1, i administrative retsakter og i de relevante dokumenter i denne henseende. Desuden har denne medlemsstat tilsendt Kommissionen de behørigt udfyldte standardformularer, der er omhandlet i denne bestemmelse, og som indeholder specifikke kvantitative og kvalitative vurderinger af levesteder og arter for hver af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.

68 Desuden er det dokument, der vedrører metoden til fastsættelse af bevaringsmålsætningerne for de beskyttede områder inden for rammerne af Natura 2000, og som er nævnt i denne doms præmis 20, nu offentliggjort på hjemmesiden under det bulgarske informationssystem vedrørende de lokaliteter, der henhører under Natura 2000-nettet.

69 Republikken Bulgarien har tilføjet, at den efter modtagelsen af Kommissionens åbningsskrivelse vedtog flere bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder, som opfylder de af Kommissionen fastsatte krav. Disse bekendtgørelser fastsætter de bevaringsmålsætninger, der er specifikke for de omhandlede særlige bevaringsområder, og gør dem således bindende.

70 For at opfylde det krav, som Kommissionen har henvist til, om, at de nævnte bevaringsmålsætninger skal formuleres detaljeret, er det nødvendigt at råde over oplysninger fra systematiske undersøgelser, der dækker en betydelig tidsperiode og påviser udviklingen i arternes tilstand og de vigtigste faktorer, der påvirker dem. De mangler i den videnskabelige viden, der blev oparbejdet i perioden forud for 2007, kan ikke afhjælpes på kort sigt.

71 Kommissionen har i replikken gjort gældende, at de bevaringsmålsætninger, der er formuleret for generelt i de bulgarske myndigheders administrative praksis, ikke opfylder de krav, der følger af Domstolens praksis.

72 Denne institution har gjort gældende, at Republikken Bulgarien ikke i sit svarskrift har godtgjort, at de bevaringsmålsætninger, som Republikken Bulgarien har fastsat, var tilstrækkeligt præcise. Denne medlemsstat har nemlig begrænset sig til at citere adskillige retsakter, der er gengivet i bilagene til svarskriftet. Det påhviler imidlertid hverken Kommissionen eller Domstolen at undersøge sådanne bilag, eftersom deres indhold ikke er tilstrækkeligt fremstillet i svarskriftet.

73 Hvad angår de standardformularer, som Republikken Bulgarien har fremlagt, som nævnt i nærværende doms præmis 67, har Kommissionen gjort gældende, at de indeholder en beskrivelse af de omhandlede særlige bevaringsområders reelle tilstand uden imidlertid at præcisere den tilstand, som arter og naturtyper i disse områder skal opnå. De pågældende formularer kan derfor ikke træde i stedet for de bevaringsmålsætninger for disse områder, som en medlemsstat er forpligtet til at fastsætte.

74 Hvad angår manglen på tilstrækkelig videnskabelig viden, der ikke kan afhjælpes på kort sigt, som Republikken Bulgarien har påberåbt sig, har Kommissionen under henvisning til dom af 12. november 2019, Kommissionen mod Irland (Vindmølleparken i Derrybrien) (C-261/18,

EU:C:2019:955, præmis 89), anført, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i deres nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til EU-retten ikke overholdes.

75 Kommissionen har erkendt, at den dynamiske naturlige proces i de omhandlede særlige bevaringsområder undertiden kan kræve tilpasning af bevaringsmålsætningerne og bevaringsforanstaltningerne for disse områder. Medlemsstaterne kan imidlertid ikke undgå at foretage sådanne tilpasninger ved blot at fastsætte meget generelle bevaringsmålsætninger.

76 Republikken Bulgarien har i duplikken fremhævet, at de generelle målsætninger for områderne i Natura 2000-nettet allerede er fastsat i ZBR's artikel 5, der bestemmer, at de særlige bevaringsområder skal beskytte eller genoprette den gunstige tilstand af naturtyper, som findes i disse områder, samt af arter i deres naturlige udbredelsesområde.

77 Hvad angår de bevaringsmålsætninger, der er specificeret i bekendtgørelserne om udpegning af særlige bevaringsområder, har denne medlemsstat som eksempel anført de målsætninger, der er fastsat i bekendtgørelsen om udpegelse af området »BG0000119 »Trite bratiya««.

78 Republikken Bulgarien er af den opfattelse, at Kommissionens krav til bevaringsmålsætningernes specifikke og detaljerede karakter er for vidtgående, for så vidt som genoprettelsen af naturtypers og arters status er en kompleks og dynamisk proces, der kræver betydelige ressourcer og et løbende tilsyn.

2. Domstolens bemærkninger

79 Indledningsvis bemærkes, at selv om forpligtelsen til at fastsætte bevaringsmålsætninger ikke udtrykkeligt fremgår af ordlyden af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, kræver denne bestemmelse dog, at de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat ved udpegningen som særligt bevaringsområde fastsætter prioriteringen i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype. Fastsættelsen af denne prioritering indebærer imidlertid, at disse bevaringsmålsætninger allerede er blevet fastlagt (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 105 og den deri nævnte retspraksis).

80 De fastsatte målsætninger skal for at kunne anses for at være »bevaringsmålsætninger« som omhandlet i habitatdirektivet ikke angives generelt, men skal være specifikke og præcise (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 107 og 114 og den deri nævnte retspraksis).

81 Bevaringsmålsætningerne skal følgelig fastlægges ud fra oplysninger, der er baseret på en videnskabelig undersøgelse af situationen for arterne og deres levesteder på en omhandlet lokalitet. Eftersom det følger af habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, at de lokaliteter, som medlemsstaterne foreslår under proceduren for udpegning af lokaliteter som særlige bevaringsområder, skal foreslås på grundlag af kriterierne i bilag III til dette direktiv og de relevante videnskabelige oplysninger, kan sådanne oplysninger nemlig ligeledes sikre, at bevaringsmålsætningerne er specifikke og præcise (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 115).

82 Selv om de bevaringsmålsætninger, som en medlemsstat har fastsat, skal gøre det muligt at kontrollere, om de på disse målsætninger baserede bevaringsforanstaltninger er egnede til at opnå den ønskede bevaringsstatus for den omhandlede lokalitet, forholder det sig ikke desto mindre således, at nødvendigheden af at formulere disse målsætninger kvantitativt og måleligt skal undersøges i hvert enkelt konkret tilfælde og ikke kan anerkendes som en generel forpligtelse for medlemsstaterne (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 116).

83 Den kvantitative og målelige tilgang til fastsættelsen af bevaringsmålsætningerne kan nemlig vise sig dårligt tilpasset visse komplekse naturtyper og visse dynamiske bevaringsområder, hvis elementer varierer betragteligt alt efter ydre miljøfaktorer eller i væsentlig grad interagerer med andre levesteder og bevaringsområder (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 117).

84 Det påhviler derfor som hovedregel Kommissionen at føre bevis for, at den pågældende medlemsstat i hvert enkelt konkret tilfælde er forpligtet til at formulere bevaringsmålsætningerne på en kvantitativ og målbar måde med henblik på at sikre den omhandlede lokalitets ønskede bevaringsstatus (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 118).

85 Henset til den forpligtelse, der påhviler Kommissionen med hensyn til at bevise det hævdede traktatbrud, kan den ikke – blot ved at foreholde den pågældende medlemsstat en generel og vedvarende tilsidesættelse af de forpligtelser, som denne stat skal overholde i medfør af EU-retten, og støtte sig på blotte formodninger eller skematiske årsagssammenhænge – fritages for at overholde denne forpligtelse til at fremlægge beviser for det foreholdte traktatbrud på grundlag af konkrete elementer, der udgør en tilsidesættelse af de specifikke bestemmelser, som Kommissionen har påberåbt sig (dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 112).

86 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ganske vist fremlagt konkrete eksempler på bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder, hvor bevaringsmålsætningerne for de omhandlede levesteder og arter ikke synes at være formuleret tilstrækkeligt detaljeret og specifikt for de omhandlede særlige bevaringsområder.

87 Når dette er sagt, har Kommissionen imidlertid for det første kun fremlagt disse eksempler med henblik på at illustrere Republikken Bulgariens generelle og strukturelle praksis, som ifølge denne institution er i strid med habitatdirektivets artikel 4, stk. 4.

88 Kommissionen har således ikke i sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne bestemmelse på grund af den manglende detaljerede og specifikke fastsættelse af bevaringsmålsætninger, der er kvantitative og målelige, for så vidt angår de naturtyper og arter, der findes på de lokaliteter, som denne institution til illustration har nævnt i stævningen.

89 For det andet vedrører den foreliggende sag et stort antal lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område, sortehavsområdet og det kontinentale område, som er kendetegnet ved en betydelig diversitet af arter og levesteder.

90 Under disse omstændigheder påhvilede det i overensstemmelse med Domstolens praksis Kommissionen at godtgøre, at de eksempler på arter og levesteder, som den har fremlagt til støtte for klagepunktet om en generel og strukturel tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af habitatdirektivet, er repræsentative for alle de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning (jf. i denne retning dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 124 og den deri nævnte retspraksis).

91 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at denne institution hverken i stævningen eller i replikken ved tilstrækkeligt præcise, klare og detaljerede argumenter og oplysninger har ført tilstrækkeligt bevis for, at eksemplerne på bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder, hvori bevaringsmålsætningerne for de omhandlede levesteder og arter ikke er formuleret kvantitativt og måleligt, som den har nævnt for at illustrere Republikken Bulgariens generelle og strukturelle praksis, er repræsentative for alle de omhandlede særlige bevaringsområder.

92 Det andet klagepunkt skal således forkastes.

C. Det tredje klagepunkt om den manglende iværksættelse af de nødvendige bevaringsforanstaltninger

1. Parternes argumenter

93 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at Republikken Bulgarien systematisk og vedvarende har tilsidesat den forpligtelse, der påhviler den i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, til at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for de naturtyper, som er nævnt i bilag I til dette direktiv, og de arter, der er nævnt i bilag II hertil, og som findes i de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.

94 Kommissionen er nærmere bestemt af den opfattelse, at denne situation er en følge af, at Republikken Bulgarien ikke har fastsat detaljerede og specifikke bevaringsmålsætninger for de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning. Som det fremgår af dom af 17. december 2020, Kommissionen mod Grækenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 85), skal disse bevaringsforanstaltninger i denne henseende være støttet på bevaringsmålsætninger, der er specifikke for det omhandlede særlige bevaringsområde.

95 Republikken Bulgarien har i forbindelse med den administrative procedure anerkendt forsinkelsen af lovgivningsarbejdet med henblik på at gøre de territoriale forvaltningsplaner, der omfatter de nævnte bevaringsforanstaltninger, bindende.

96 Hvad angår de bevaringsforanstaltninger, der er fastsat i de 11 bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder, der blev vedtaget mellem 2015 og 2019, har Kommissionen gjort gældende, at disse bekendtgørelser kun vedrører 11 af de 229 lokaliteter af fællesskabsbetydning, som Republikken Bulgarien er forpligtet til at beskytte. For de fleste af disse lokaliteters vedkommende er det endvidere nødvendigt med aktive foranstaltninger, der er specifikt rettet mod hver af de forskellige arter og for hver af de forskellige naturtyper, der har en ugunstig bevaringsstatus, for at nå de fastsatte mål. De aktive foranstaltninger skal imidlertid fastlægges på grundlag af de detaljerede bevaringsmålsætninger, der er specifikke for hver af de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, og som mangler i de nævnte bekendtgørelser.

97 Hvad angår de beskyttelsesforanstaltninger, som Republikken Bulgarien har vedtaget for særligt beskyttede områder i henhold til fugledirektivet, har Kommissionen medgivet, at visse foranstaltninger, der er fastsat for fuglearter, navnlig bevaringsforanstaltninger, ganske vist indirekte også kan være nyttige for arter og levesteder, der er beskyttet inden for områder af fællesskabsbetydning, i overensstemmelse med habitatdirektivet. Denne omstændighed kan imidlertid ikke fritage de bulgarske myndigheder fra deres forpligtelse til at vedtage de nødvendige bevaringsforanstaltninger for alle de arter og for alle de naturtyper, der er fastsat i habitatdirektivet, og som er beskyttet inden for de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning.

98 Hvad angår de forskellige administrative og normative retsakter samt andre strategiske dokumenter, som Republikken Bulgarien har anført under den administrative procedure, og hvori der ifølge denne medlemsstat findes foranstaltninger, der har en forbindelse med bevaring, opretholdelse eller genopretning af levestedernes og arternes tilstand i de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, er Kommissionen af den opfattelse, at disse foranstaltninger, der er for generelle og mangelfulde, ikke udgør bevaringsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.

99 Kommissionen er af den opfattelse, at de nye bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder, som Republikken Bulgarien meddelte i maj 2020, heller ikke opfylder de krav, der er fastsat i denne bestemmelse. Disse bekendtgørelser, der begrænser sig til at fastsætte anbefalinger, vedrører nemlig udelukkende forvaltningen af dyrkede arealer og græsarealer og angiver ikke, af hvem, hvornår og på hvilket areal de skal gennemføres.

100 Republikken Bulgarien har i sit svarskrift dertil anført, at de bevaringsforanstaltninger, som den har vedtaget, er fuldstændige, klare og præcise, og at de er blevet gennemført effektivt i overensstemmelse med Domstolens praksis. Disse foranstaltninger defineres på grundlag af de økologiske behov for de omhandlede arter og naturtyper.

101 I en række tilfælde af overlapning mellem de geografiske grænser for de særligt beskyttede områder, der er fastsat i fugledirektivet, og for lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er omfattet af habitatdirektivet, vil de forbud og restriktioner, der allerede er indført for særligt beskyttede områder, bidrage til overholdelsen af bevaringsmålsætningerne for lokaliteter af fællesskabsbetydning.

102 I denne henseende har Republikken Bulgarien fremlagt nogle eksempler på beskyttelsesforanstaltninger, der er specifikke for visse særligt beskyttede områder, nemlig dem, der er fastsat i ZBR, i den bulgarske lovgivning om jagt og beskyttelse af vildt, om fysisk planlægning af Sortehavskysten, om fiskeri og akvakultur samt i den nationale lovgivning om skovhugst. Ved bekendtgørelse af 23. februar 2015 fra ministeren for landbrug og fødevarer blev der desuden indført nationale normer for god landbrugs- og miljømæssig stand. De finder anvendelse på både ferskvandsnaturtyper langs kyster og arter, der er knyttet hertil, og på en række former for græsningsarealer og arealer med delvis græsbevoksning og dermed forbundne arter.

103 Republikken Bulgarien har gjort gældende, at Kommissionen har foretaget en selektiv fortolkning af visse af de foranstaltninger, der er omhandlet i den administrative procedure, uden for den overordnede sammenhæng med den bulgarske lovgivning og alle de forskellige dokumenter, der beskriver beskyttelsesforanstaltningerne for de særlige bevaringsområder. De forskellige regelfastsættende og administrative retsakter samt planlægnings-, programmerings- og

strategidokumenterne er ligeledes relevante i denne henseende. Når disse retsakter og dokumenter betragtes samlet for et specifikt særligt bevaringsområde, omfatter anvendelsen deraf alle former for anvendelse af det pågældende område for så vidt angår såvel forbud mod og restriktioner for aktiviteter som de aktive foranstaltninger, der er truffet for at forvalte de omhandlede områder.

104 Denne medlemsstat har tilføjet, at bekendtgørelserne om udpegning af særlige bevaringsområder henviser til retsakter og administrative akter, planlægningsdokumenter, programmeringsdokumenter og strategidokumenter, der fastsætter foranstaltninger med henblik på at nå bevaringsmålsætningerne for de omhandlede særlige bevaringsområder. De foranstaltninger, der anbefales i disse bekendtgørelser, kan også gennemføres som frivillige kontraktlige foranstaltninger, således som det er tilfældet i andre medlemsstater for så vidt angår forvaltningen af Natura 2000-nettet.

105 Kommissionen har i replikken gjort gældende, at den i mangel af klare argumenter og præcise henvisninger i Republikken Bulgariens svarskrift ikke er i stand til at efterprøve, om de talrige bilag til dette svarskrift gør det muligt at underbygge denne medlemsstats argument om, at dens praksis er i overensstemmelse med kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.

106 Ifølge denne institution er alle de foranstaltninger, der er spredt over retsakterne og de administrative akter, samt de talrige strategiske, planlægnings- og programmeringsdokumenter ikke forbundet med de omhandlede særlige bevaringsområder og deres specifikke bevaringsmålsætninger.

107 Kommissionen har i denne forbindelse henvist til, at bevaringsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, skal fastlægges og iværksættes inden for rammerne af særlige bevaringsområder og skal baseres på bevaringsmålsætninger for hver lokalitet (jf. i denne retning dom af 5.9.2019, Kommissionen mod Portugal (Udpegning og beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-290/18, EU:C:2019:669, præmis 52, og af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 85).

108 Republikken Bulgarien har i duplikken anført, at de tilfælde, hvor bevaringsforanstaltningerne ikke er knyttet til udpegningen af en bestemt lokalitet, normalt er de tilfælde, hvor disse foranstaltninger er indført for alle lokaliteter eller for alle de lokaliteter, hvor en given naturtype eller en given art er beskyttet.

2. Domstolens bemærkninger

109 Det skal fastslås, at denne institution i lighed med den argumentation, som Kommissionen har fremført inden for rammerne af det andet klagepunkt, ikke i stævningen for så vidt angår det tredje klagepunkt har gjort gældende, at Republikken Bulgarien har undladt at vedtage bevaringsforanstaltninger for de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, dvs. de specifikke lokaliteter, der er omfattet af dens første klagepunkt, men har begrænset sig til i påstandene i denne stævning at foreholde denne medlemsstat en »systematisk og vedvarende« tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.

110 Som i forbindelse med det andet klagepunkt har Kommissionen endvidere hvad angår det tredje klagepunkt begrænset sig til at henvise til visse eksempler på de bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder, som de bulgarske myndigheder har vedtaget, med henblik på at illustrere en systematisk og vedvarende tilsidesættelse fra Republikken Bulgariens side af denne bestemmelse.

111 Det skal følgelig fastslås, at Kommissionen i strid med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 90, ikke har ført bevis for, at disse eksempler er repræsentative, og ikke har henvist til specifikke lokaliteter af fællesskabsbetydning eller konkrete særlige bevaringsområder.

112 Heraf følger, at det tredje klagepunkt skal forkastes.

D. Det fjerde klagepunkt om fejlagtig gennemførelse i national ret af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1

1. Parternes argumenter

113 Kommissionen har i stævningen foreholdt Republikken Bulgarien at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, for så vidt som denne medlemsstats lovgivning fastsætter, at indførelsen af bevaringsforanstaltninger er fakultativ.

114 Det fremgår imidlertid af dom af 10. maj 2007, Kommissionen mod Østrig (C-508/04, EU:C:2007:274, præmis 76 og 87), at medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte sådanne foranstaltninger.

115 Kommissionen har navnlig gjort gældende, at det fremgår af ZBR's artikel 27, at »der kan udarbejdes forvaltningsplaner«. ZBR's artikel 12 og 19 giver ganske vist mulighed for, når der foreligger en risiko for forringelse af beskyttede lokaliteter, at vedtage forbud mod eller restriktioner for aktiviteter, der er i strid med bevaringsmålsætningerne for disse lokaliteter. Forpligtelsen til at vedtage de nødvendige bevaringsforanstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, kan imidlertid ikke begrænses til de nævnte forbud og restriktioner, der skal vedtages, og bør i visse tilfælde omfatte vedtagelse af aktive bevaringsforanstaltninger.

116 Hvad angår ZBR's artikel 118 bestemmer denne, at foranstaltningerne til bevaring af biodiversiteten skal være i overensstemmelse med de prioriteter, der er fastsat i denne lov, inden for rammerne af den nationale strategi og i den nationale plan for bevaring af biodiversiteten. Denne artikel indeholder imidlertid ingen henvisning til de bevaringsforanstaltninger, der er omhandlet i ZBR's artikel 29.

117 Republikken Bulgarien har i sit svarskrift ikke bestridt, at der i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, i alle tilfælde skal vedtages bevaringsforanstaltninger, idet udtrykket »i givet fald« i denne bestemmelse kun omfatter forvaltningsplaner og ikke kan forstås som en generel begrænsning af forpligtelsen til at vedtage passende retlige, administrative eller kontraktmæssige foranstaltninger.

118 Under henvisning til dom af 14. februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 60 og 61), og af 24. oktober 2013, Kommissionen mod Spanien (C-151/12, EU:C:2013:690, præmis 27 og 28), har denne medlemsstat imidlertid gjort gældende, at

medlemsstaterne i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF ved gennemførelsen af et direktiv råder over et vidt skøn med hensyn til valget af midler og metoder for at sikre dets gennemførelse. Gennemførelsen af et direktiv kræver således ikke nødvendigvis en lovgivningsmæssig handling i enhver medlemsstat.

119 Republikken Bulgarien har i denne henseende gjort gældende, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, er blevet gennemført ved ZBR's artikel 12, 19, 27, 29, 30 og 118.

120 Lovens artikel 12 fastsætter de krav, som bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder skal opfylde. Fra udpegningen af det omhandlede særlige bevaringsområde skal der således iværksættes bevaringsforanstaltninger.

121 Lovens artikel 19 fastsætter foranstaltninger til beskyttelse af lokaliteter af fællesskabsbetydning, inden de udpeges som særlige bevaringsområder. Der kan også indføres forbud eller restriktioner forud for udpegelsen af et sådant område, hvis der er risiko for skade på den pågældende lokalitet. De nævnte forbud og restriktioner udgør imidlertid bevaringsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.

122 Republikken Bulgarien har tilføjet, at der i henhold til ZBR's artikel 27 kan udarbejdes forvaltningsplaner for de særlige bevaringsområder, og at denne lovs artikel 29 fastsætter de foranstaltninger, der skal medtages i forvaltningsplanerne.

123 Som det fremgår af ZBR's artikel 30, skal arealanvendelsesplanerne, de regionale skovudviklingsplaner, skovplanerne og -programmerne, de nationale og regionale programmer, der udarbejdes i henhold til andre love, overholde de bekendtgørelser, der udpeger de særlige bevaringsområder, og de foranstaltninger, der er fastsat i forvaltningsplanerne.

124 I henhold til ZBR's artikel 118, stk. 1, nr. 2, skal bevaringsforanstaltninger, der er omfattet af habitatdirektivet, specificeres i alle planer, projekter, programmer, politikker og strategier i den pågældende sektor.

125 Den bulgarske lovgivning fastsætter således ikke alene retlige instrumenter, der sikrer bevaringen af beskyttede lokaliteter inden for rammerne af Natura 2000, men også udtrykkelige bestemmelser, der forpligter de kompetente myndigheder til at anvende de pågældende instrumenter i de tilfælde, der er fastsat i habitatdirektivet, og på grundlag af de kriterier, der er defineret i samme direktiv.

126 For så vidt angår aktive bevaringsforanstaltninger har Republikken Bulgarien henvist til ZBR's artikel 115, stk. 1, nr. 9), hvorefter ministeren for miljø og vandforvaltning skal udarbejde og iværksætte mekanismer til fremme af ejernes, brugernes, ikke-statslige organisationers, sammenslutningers og andre organisationers aktiviteter med henblik på at bevare, opretholde og genoprette biodiversiteten. Denne medlemsstat har endvidere fremlagt eksempler på sådanne foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til bulgarsk lovgivning.

127 Kommissionen har i replikken gjort gældende, at ZBR's artikel 12 og 19 kun vedrører visse typer af bevaringsforanstaltninger, nemlig forbud og restriktioner, og ikke proaktive bevaringsforanstaltninger. ZBR's artikel 27 og 29 giver udelukkende mulighed for at udarbejde forvaltningsplaner og foreskriver ikke en obligatorisk indførelse af bevaringsforanstaltninger for alle lokaliteter af fællesskabsbetydning. ZBR's artikel 30 og artikel 118, stk. 1, indfører visse krav

for visse typer af planer og programmer, der ikke gennemfører de forpligtelser, der er pålagt ved Natura 2000, men disse krav omfatter ikke et fuldstændigt sæt bevaringsforanstaltninger for alle beskyttede lokaliteter inden for rammerne af Natura 2000.

128 Hvad angår ZBR's artikel 115 og 118 samt artikel 119, stk. 1, som Republikken Bulgarien har henvist til i svarskriftet, fastsætter disse de forskellige enheders beføjelser for så vidt angår biodiversitetspolitikken, men foreskriver ikke, at de nødvendige bevaringsforanstaltninger skal iværksættes eller anvendes i alle de særlige bevaringsområder.

129 Republikken Bulgarien har i duplikken dertil anført, at de administrative myndigheders autonomi i den bulgarske retsorden består i at vælge de mest hensigtsmæssige midler til at opfylde de retlige forpligtelser.

130 Denne medlemsstat har ligeledes påberåbt sig Domstolens praksis, navnlig dom af 3. april 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, præmis 40 og 41), hvorefter direktivet med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

131 I henhold til bestemmelserne i ZBR er vedtagelsen af bekendtgørelser om udpegning af særlige bevaringsområder som omhandlet i denne lovs artikel 12 ikke en mulighed, men en forpligtelse for de kompetente administrative myndigheder for så vidt angår alle disse områder. Disse myndigheder er ligeledes forpligtet til i deres bekendtgørelser at angive genstanden og bevaringsmålsætningerne for det omhandlede særlige bevaringsområde samt forbud mod eller restriktioner for aktiviteter, der er i strid med disse formål.

132 Ud over arealanvendelsesplanerne, de regionale udviklingsplaner for skovområder og skovbrugssektorens planer og programmer bestemmer ZBR's artikel 30, stk. 1, at alle nationale og regionale programmer, der udarbejdes i henhold til andre love end ZBR, skal være i overensstemmelse med bekendtgørelserne om udpegning af særlige bevaringsområder og med eventuelle ændringer heraf.

133 Republikken Bulgarien har tilføjet, at ZBR's artikel 35 bestemmer, at der skal vedtages visse foranstaltninger til beskyttelse af arterne, og foreskriver specifikt, at vilde plante-, dyre- og svampearter i floraen, faunaen og vilde svampe beskyttes i deres naturlige miljø ved bl.a. at bevare deres levesteder i det nationale økologiske net, ved at arterne underlægges en reguleret beskyttelses- eller anvendelsesordning, ved at bevare eller genoprette levestedsforholdene i overensstemmelse med de økologiske krav til de omhandlede arter.

134 Endelig foreskriver den nationale lovgivning om vand obligatorisk iværksættelse af foranstaltninger med henblik på at nå bevaringsmålsætningerne for lokaliteter af fællesskabsbetydning. Som det fremgår af denne lovgivning, skal forvaltningsplanerne for vandområder fastsætte foranstaltninger, der gør det muligt at nå bevaringsmålsætningerne for sådanne lokaliteter på grundlag af de analyser, der kræves i henhold til den nævnte lovgivning. Disse foranstaltninger er ikke begrænset til forbud mod eller restriktioner for aktiviteter.

2. Domstolens bemærkninger

135 Medlemsstaterne skal i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, for hvert enkelt særligt bevaringsområde iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, der opfylder de økologiske behov for de naturtyper i bilag I til direktivet og de arter i bilag II, der findes på den

pågældende lokalitet (jf. i denne retning dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 143 og den deri nævnte retspraksis).

136 De bevaringsforanstaltninger, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, kan principielt ikke begrænses til foranstaltninger, der tilsigter at imødegå udefrakommende menneskeskabte skader eller forstyrrelser, og skal om nødvendigt omfatte positive, proaktive foranstaltninger til bevaring eller genopretning af lokalitetens bevaringsstatus (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 150).

137 Hvad angår den nationale lovgivningsramme, der er nødvendig for at sikre gennemførelsen af disse forpligtelser, bemærkes, at habitatdirektivets bestemmelser skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er specifikke, bestemte og klare nok til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet (jf. i denne retning dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

138 I det foreliggende tilfælde har Republikken Bulgarien i sit svarskrift redegjort for en række konkrete bindende bestemmelser, hvorefter de bulgarske myndigheder skal indføre bevaringsforanstaltninger, navnlig aktive bevaringsforanstaltninger.

139 Kommissionen har i replikken gjort gældende, at de nævnte bulgarske bestemmelser ikke fastsætter en forpligtelse til at vedtage de nødvendige bevaringsforanstaltninger i alle de særlige bevaringsområder.

140 I denne henseende skal det fastslås, at Kommissionens argumentation hviler på en sammenblanding af på den ene side manglen på en tilstrækkelig retlig ramme i en medlemsstat, der i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 137, gør det muligt at vedtage passende bevaringsforanstaltninger, og på den anden side den manglende iværksættelse af de pågældende foranstaltninger for alle de særlige bevaringsområder.

141 Hvad angår det første af disse aspekter bemærkes, at Kommissionen, henset til de oplysninger, som Republikken Bulgarien har fremlagt, navnlig eksemplerne på nationale bestemmelser, der fastsætter en forpligtelse for de bulgarske myndigheder til at fastsætte bevaringsforanstaltninger, herunder proaktive foranstaltninger, ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at den bulgarske lovgivning ikke gør det muligt at sikre en effektiv opfyldelse af denne medlemsstats forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.

142 Hvad angår det andet af disse aspekter skal det fastslås, at det allerede har været genstand for det tredje klagepunkt, inden for rammerne af hvilket Kommissionen ikke har hævdet, at Republikken Bulgarien har undladt at vedtage bevaringsforanstaltninger for de omhandlede lokaliteter af fællesskabsbetydning, dvs. de specifikke lokaliteter, der er omfattet af denne institutions første klagepunkt.

143 Følgelig skal det fjerde klagepunkt forkastes.

144 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, idet den ikke hurtigst muligt og inden for en frist på højst seks år har udpeget 194 af de omhandlede 229 lokaliteter af fællesskabsbetydning som særlige bevaringsområder.

145 I øvrigt frifindes Republikken Bulgarien.

Sagsomkostninger

146 I medfør af artikel 138, stk. 3, i Domstolens procesreglement bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

147 Da Kommissionen og Republikken Bulgarien i det foreliggende tilfælde hver især har tabt med hensyn til visse klagepunkter, bærer de deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Syvende Afdeling):

1) **Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13. maj 2013, idet den ikke hurtigst muligt og inden for en frist på højst seks år som særlige bevaringsområder har udpeget 194 af de 229 lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er opført på de lister, som er opstillet i Kommissionens beslutning 2009/91/EF af 12. december 2008 om vedtagelse af anden ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det alpine biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF, i Kommissionens beslutning 2009/92/EF af 12. december 2008, om vedtagelse af en foreløbig liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det biogeografiske sortehavsområde i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF, i Kommissionens beslutning 2009/93/EF af 12. december 2008 om vedtagelse af anden ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF og i Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2013/23/EU af 16. november 2012 om vedtagelse af sjette ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område.**

2) **I øvrigt frifindes Republikken Bulgarien.**

3) **Europa-Kommissionen og Republikken Bulgarien bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter