Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

20 päivänä kesäkuuta 2024*

Sisällysluettelo


I Asiaa koskevat oikeussäännöt . . . 3

A Unionin oikeus . . . 3

B Bulgarian oikeus . . . 5

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely . . . 9

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa . . . 11

IV Kanne . . . 13

A Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee erityisten suojelutoimien alueiden osoittamatta jättämistä . . . 13

1. Asianosaisten lausumat . . . 13

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 14

B Toinen kanneperuste, joka koskee erityisten suojelutoimien alueiden yksityiskohtaisten ja yksilöityjen suojelutavoitteiden vahvistamatta jättämistä . . . 15

1. Asianosaisten lausumat . . . 15

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 18

C Kolmas kanneperuste, jonka mukaan tarvittavia suojelutoimenpiteitä ei ole toteutettu . . . 20

1. Asianosaisten lausumat . . . 20

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . 22

D Neljäs kanneperuste, joka koskee luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan virheellistä täytäntöönpanoa kansallisessa oikeudessa . . . 22


* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

1. Asianosaisten lausumat . . . . . 22

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta . . . . . 25

Oikeudenkäyntikulut . . . . . 26

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Ympäristö – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – 4 artiklan 4 kohta ja 6 artiklan 1 kohta – Erityisten suojelutoimien alueiden, suojelutavoitteiden sekä suojelutoimenpiteiden osoittamatta jättäminen

Asiassa C-85/22,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 8.2.2022,

**Euroopan komissio**, asiamiehinään C. Hermes ja G. Koleva,

kantajana,

vastaan

**Bulgarian tasavalta**, asiamiehinään aluksi T. Mitova, E. Petranova ja L. Zaharieva, sittemmin T. Mitova ja L. Zaharieva,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Biltgen sekä tuomarit J. Passer ja M. L. Arastey Sahún (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: T. Ćapeta,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Bulgarian tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7), sellaisena kuin se

on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193) (jäljempänä luontodirektiivi), 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska

– se ei ole muodostanut mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa erityisten suojelutoimien alueiksi 194:ää yhteensä 229:stä yhteisön tärkeänä pitämästä alueesta, jotka on merkitty luetteloihin, joista on päätetty neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisen, alppivyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon toisesta päivityksestä 12.12.2008 tehdyllä komission päätöksellä 2009/91/EY (EUVL 2009, L 43, s. 21), neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisesta alustavasta luettelosta Mustanmeren vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista 12.12.2008 tehdyllä komission päätöksellä 2009/92/EY (EUVL 2009, L 43, s. 59), neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisen, mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon toisesta päivityksestä 12.12.2008 tehdyllä komission päätöksellä 2009/93/EY (EUVL 2009, L 43, s. 63) ja mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon kuudennen päivityksen hyväksymisestä 16.11.2012 annetulla komission täytäntöönpanopäätöksellä 2013/23/EU (EUVL 2013, L 24, s. 58) (jäljempänä yhdessä kyseessä olevat yhteisön tärkeänä pitämät alueet)

– se on jättänyt järjestelmällisesti ja jatkuvasti vahvistamatta yksityiskohtaiset ja yksilöidyt suojelutavoitteet kyseessä olevilla erityisten suojelutoimien alueilla

– se on jättänyt järjestelmällisesti ja jatkuvasti vahvistamatta tarvittavat suojelutoimenpiteet, jotka vastaavat luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien ja kyseisen direktiivin liitteessä II esitettyjen lajien ekologisia vaatimuksia alueilla, ja

– se ei ole saattanut luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohtaa asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *A Unionin oikeus*

2 Luontodirektiivin johdanto-osan kolmannessa ja kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”tämän direktiivin ensisijaisena tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä, ottaen huomioon taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja alueelliset vaatimukset, ja direktiivi edistää yleistä kestävän kehityksen tavoitetta; luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen saattaa tietyissä tapauksissa vaatia ihmisen toimenpiteiden ylläpitämistä ja jopa niiden kannustamista,

– –

kullakin osoitetulla alueella olisi pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotka tähtäävät tarkoitettuihin suojelutavoitteisiin”.

3 Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Perustetaan erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, ’Natura 2000’. Tämän verkoston avulla, joka koostuu alueista, joilla on liitteessä I lueteltuja luontotyyppejä ja liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä, on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.

Natura 2000 -verkostoon kuuluvat myös jäsenvaltioiden [luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annetun neuvoston] direktiivin 79/409/ETY [(EYVL 1979, L 103, s. 1)] säännösten mukaisesti luokittelemat erityiset suojelualueet.

2. Kunkin jäsenvaltion on edistettävä Natura 2000:n aikaansaamista siinä suhteessa kuin sen alueella esiintyy 1 kohdassa tarkoitettuja luontotyyppejä ja lajien elinympäristöjä. Jäsenvaltion on tätä varten osoitettava 4 artiklan mukaisesti alueita erityisten suojelutoimien alueiksi ottaen huomioon 1 kohdassa tarkoitetut tavoitteet.”

4 Mainitun direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisen jäsenvaltion on laadittava liitteessä III (1 vaihe) vahvistettujen perusteiden ja asianmukaisen tieteellisen tietämyksen perusteella luettelo alueista, josta ilmenee, mitä liitteen I luontotyyppejä ja liitteen II luontaisia lajeja sen kansallisella alueella olevilla alueilla on. Laajoilla alueilla elävien eläinlajien osalta nämä alueet vastaavat näiden lajien luontaisella levinneisyysalueella paikkoja, joissa on niiden elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset tai biologiset tekijät. Laajoilla alueilla elävien vesieläinlajien osalta näitä alueita koskeva luettelo laaditaan ainoastaan, jos voidaan selvästi määrittää alue, jossa on niiden elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset ja biologiset tekijät. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa ehdotettava tämän luettelon mukauttamista 11 artiklassa tarkoitetun seurannan tuloksiin.

Luettelo on toimitettava komissiolle kolmen vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta yhdessä kutakin aluetta koskevien tietojen kanssa. Näihin tietoihin kuuluu alueen kartta, nimi, sijainti ja laajuus sekä liitteessä III (1 vaihe) eriteltyjen perusteiden soveltamisesta saadut tiedot, ja ne on toimitettava lomakkeella, jonka komissio on valmistellut 21 artiklassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti.

2. Komissio laatii yhteisymmärryksessä kunkin jäsenvaltion kanssa ja niiden esittämien luetteloiden pohjalta liitteessä III (2 vaihe) vahvistettujen perusteiden mukaan kaikkien 1 artiklan c alakohdan iii alakohdassa mainittujen niiden luonnonmaantieteellisen alueen osalta ja 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun aluekokonaisuuden osalta luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi, josta ilmenevät alueet, joilla on yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä tai yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia lajeja.

Jäsenvaltiot, joiden ilmoittamat yhden tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä tai lajeja sisältävät alueet käsittävät yli 5 prosenttia sen alueesta, voivat yhteisymmärryksessä komission kanssa pyytää, että liitteessä III (2 vaihe) lueteltuja perusteita sovelletaan joustavammin niiden alueella olevien, yhteisön tärkeinä pitämien alueiden verkostoa valittaessa.

Komissio hyväksyy 21 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luettelon valituista yhteisön tärkeänä pitämistä alueista ja osoittaa alueista ne, joilla on yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä taikka yksi tai useampia ensisijaisesti suojeltavia alueita.

3. Edellä 2 kohdassa mainittu luettelo laaditaan kuuden vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksiantamisesta.

4. Kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on hyväksytty 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen, kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa määrittäen toteamisjärjestyksen sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat liitteessä I olevan luontotyypin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta sekä alueita uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella.

5. Kun alue on merkitty 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuun luetteloon, sitä koskevat 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan säännökset.”

5 Saman direktiivin 6 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet ja laadittava tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia, jotka koskevat erityisesti näitä alueita tai jotka sisältyvät muihin kehityssuunnitelmiin, sekä tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä, jotka vastaavat liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologisia vaatimuksia alueilla.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

3. Kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.”

### *B Bulgarian oikeus*

6 Biologisesta monimuotoisuudesta annetun lain (Zakon za biologichnoto raznoobrazie; DV nro 77, 9.8.2002), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä ZBR), 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Ympäristö- ja vesiministeriö tutkii, arvioi ja laatii 7 §:ssä tarkoitettuja alueita koskevia asiakirjoja, jotka sisältävät

1. nimikkeen,

2. suojellun alueen suojelukohteen ja -tavoitteet,

4. täytetyt vakiolomakkeet, jotka sisältävät tietoja ja arviointeja,

5. kartta-aineiston ja luettelon suojellun alueen rajoista.

(2) Kansalliset elimet sekä julkiset ja tieteelliset järjestöt voivat tehdä 1 kohdassa tarkoitettuja tutkimuskohdealueita koskevia ehdotuksia.

(3) Maatalous-, elintarvike- ja metsätalousministeriö, metsävirasto, geodesiasta, kartta-aineistosta ja maarekisteristä vastaava virasto sekä kunnat antavat 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetut tiedot ympäristö- ja vesiministeriön käyttöön ainoastaan vastaavien asiakirjojen jäljennöksistä aiheutuneita kuluja vastaan.

(4) Ympäristö- ja vesiministeriö tiedottaa yleisölle ja 2 momentissa tarkoitetun tutkimuksen suorittamisesta vastaaville järjestöille tutkimuksen aloittamisesta ilmoituksella, joka julkaistaan sen internetsivustolla ja ainakin yhdessä päivälehdessä."

7 ZBR:n 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

"(1) Ympäristö- ja vesiministeriö laatii asetusluonnoksen kunkin 10 §:n 4 momentissa tarkoitetussa luettelossa mainitun suojellun alueen nimeämiseksi.

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitetussa asetusluonnoksessa on mainittava:

1. sen antamisperusta,

2. suojellun alueen nimike ja sijainti,

3. suojellun alueen suojelukohde ja -tavoitteet,

4. suojellun alueen kokonaispinta-ala sekä kuvaus suojeltuun alueeseen kuuluvasta omaisuudesta ja/tai luettelo suojellun alueen rajoista,

5. sellaisten toimien kiellot tai rajoitukset, jotka ovat ristiriidassa suojellun alueen suojelutavoitteiden kanssa.

(3) Ympäristö- ja vesiministeriö tiedottaa yleisölle ainakin yhdessä päivälehdessä ja internetsivustollaan julkaistulla ilmoituksella laaditusta asetusluonnoksesta. Ilmoituksessa ilmoitetaan, missä ja millä edellytyksillä asetusluonnoksen tekstiin voidaan tutustua kokonaisuudessaan.

(4) Asetusluonnoksen teksti julkaistaan kokonaisuudessaan ympäristö- ja vesiministeriön internetsivustolla, ja se on saatavilla suojellun alueen osalta ympäristön ja vesien aluetarkastuksiin toimivaltaisten viranomaisten hallintorakennuksissa.

(5) Henkilöt, joita asia koskee, voivat kuukauden kuluessa 3 momentissa tarkoitetusta ilmoituksesta esittää ympäristö- ja vesiministeriölle lausuntoja, varaumia ja ehdotuksia, jotka koskevat ainoastaan 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja kieltoja tai rajoituksia.

(6) Ympäristö- ja vesiministeri tekee kuukauden kuluessa 5 momentissa säädetyn määräajan päättymisestä lopullisen päätöksen saamistaan lausunnoista, varaumista ja ehdotuksista ja antaa asetuksen kyseessä olevan suojellun alueen nimeämisestä.

(7) Edellä 6 momentissa tarkoitettu asetus on lopullinen, eikä siihen saa hakea muutosta.”

8 ZBR:n 19 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Jos on olemassa vaara, että 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun luetteloon merkityt alueet huononevat ennen niiden osoittamista suojelluiksi alueiksi, ympäristö- ja vesiministeri kieltää Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistulla asetuksella tietyt toiminnat näillä alueilla enintään kahdeksi vuodeksi tai rajoittaa niitä, lukuun ottamatta alueita, jotka on annettu maanpuolustuksen ja asevoimien käyttöön.

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitettuun asetukseen kohdistuva muutoksenhaku ei keskeytä sen täytäntöönpanoa.”

9 ZBR:n 27 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Edellä 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja suojelutoimien alueita varten voidaan laatia hoitosuunnitelmia.”

10 ZBR:n 29 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Edellä 27 §:ssä tarkoitettuihin hoitosuunnitelmiin on sisällyttävä toimenpiteitä, joilla pyritään estämään luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentyminen sekä niiden lajien vaarantaminen ja häiritseminen, joiden suojelemiseksi vastaavat alueet on osoitettu.

(2) Edellä 1 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet voivat käsittää seuraavia toimenpiteitä:

1. sellaisten toimintojen kiellot tai rajoitukset, jotka ovat ristiriidassa suojellun alueen suojelutavoitteiden kanssa,

2. ennaltaehkäisevät toiminnat, joilla pyritään välttämään ennakoitavissa olevia epäsuotuisia tapahtumia,

3. tuki-, ohjaus- ja sääntelytoiminnat,

4. luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen tai eläin- ja kasvikantojen ennalleen saattaminen,

5. tieteellisten tutkimusten sekä koulutus- ja seurantatoimintojen toteuttaminen.

(3) Edellä 2 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä vahvistettaessa on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon seuraavat seikat:

1. alueelliset ja paikalliset erityispiirteet, biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyviä erityispiirteitä lukuun ottamatta, sekä yhteiskunnan vaatimukset,

2. uusiutuvien varojen kestävä käyttäminen.

(4) Suojelutoimien alueilla, joille on tarkoitus myöntää yhteisrahoitusta 10 §:n 6 momentin mukaisesti ja joille on määritetty 1 momentin mukaisia toimenpiteitä mutta niiden toteuttamista on lykätty yhteisrahoituksen viivästymisen vuoksi, ei sovelleta uusia toimenpiteitä, jotka saattavat aiheuttaa kyseisen suojellun alueen huononemisen.”

11 ZBR:n 30 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Muiden lakien nojalla laadittujen maankäyttösuunnitelmien, alueellisten metsänhoitosuunnitelmien, metsäsuunnitelmien ja -ohjelmien on oltava 12 §:n 6 momentissa ja 16 §:n 4 momentissa mainittujen asetusten sekä 29 §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden mukaisia.

(2) Suojelutoimien alueiden välisten yhteyksien varmistamiseksi 1 momentissa tarkoitettuihin suunnitelmiin ja hankkeisiin on sisällyttävä sellaisten maisemapiirteiden suojelutoimenpiteitä ja -toimia, jotka pituussuuntaisen ja jatkuvan rakenteensa tai yhdystoiminnon perusteella ovat tärkeitä kasvi- ja eläinlajien ja -kantojen muutolle, maantieteelliselle leviämiselle ja geneettiselle vaihdannalle.”

12 ZBR:n 35 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Bulgarian tasavallan luonnonvaraisia kasvi-, eläin- ja sienilajeja suojellaan niiden luonnollisessa ympäristössä

1. suojelemalla niiden elinympäristöjä kansallisessa ekologisessa verkostossa,

2. asettamalla laji suojelujärjestelmän tai säännellyn käyttöjärjestelmän alaiseksi,

3. säilyttämällä tai saattamalla ennalleen elinympäristön olosuhteet kyseisten lajien ekologisten vaatimusten mukaisesti,

4. laatimalla eri uhanalaisuustasoja edustavia lajeja koskevia toimintasuunnitelmia ja panemalla ne täytäntöön,

5. istuttamalla uudelleen kadonneita lajeja ja elvyttämällä harvinaisten ja uhanalaisten lajien kantoja,

6. valvomalla ja sääntelemällä sellaisia vieraslajeja, jotka on päästetty tai voidaan päästää tahallisesti tai tahattomasti luontoon ja jotka uhkaavat luontaisia lajeja.”

13 ZBR:n 115 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Ympäristö- ja vesiministeri

1. panee täytäntöön luonnon monimuotoisuuden suojelua ja säilyttämistä koskevan valtion politiikan,

– –

4. perustaa kansallisen ekologisen verkoston ja hallinnoi sitä,

– –

6. koordinoi muiden ministeriöiden, departementtien, kuntien, julkisten organisaatioiden sekä tiede- ja korkeakoulujen toimintoja biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen alalla,

7. järjestää kansalliseen ekologiseen verkostoon kuuluvien maa-alueiden, metsäalueiden ja vesimuodostumien omistajien tai käyttäjien toimintojen valvonnan,

– –

9. kehittää ja ottaa käyttöön mekanismeja, joilla on tarkoitus kannustaa omistajien tai käyttäjien, kansalaisjärjestöjen, yhdistysten ja muiden toimintoja biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi, säilyttämiseksi ja alkuperäisen tilan palauttamiseksi,

– –”

14 ZBR:n 118 1§:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Maatalous-, elintarvike- ja metsätalousministeriö, aluekehityksestä ja julkisista töistä vastaava ministeriö ja muut kansalliset elimet ja niiden alayksiköt sekä kunnat toimivaltansa puitteissa

1. toteuttavat luonnon monimuotoisuuden suojelutoimia,

2. sisällyttävät biologisen monimuotoisuuden suojelun ja biologisten varojen kestävän hallinnoinnin kaikkiin asiaa koskeviin suunnitelmiin, hankkeisiin, ohjelmiin, politiikkoihin ja strategioihin, mukaan lukien ennen kaikkea luonnon monimuotoisuuden suojelutoiminnat, tässä laissa, kansallisessa strategiassa ja luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevassa kansallisessa suunnitelmassa asetettujen prioriteettien mukaisesti,

– –”

15 ZBR:n 119 1§:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ympäristö- ja vesiministeriö, maatalous-, elintarvike- ja metsätalousministeriö, kunnat sekä luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, jotka omistavat ja käyttävät kansalliseen ekologiseen verkostoon kuuluvia metsäalueita, maa-alueita ja vesimuodostumia, huolehtivat niiden hoidosta ja suojelusta tämän lain ja muiden erityislakien säännösten mukaisesti.”

## II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

16 Komissio laati päätöksillä 2009/91, 2009/92 ja 2009/93 sekä täytäntöönpanopäätöksellä 2013/23 luettelot alppivyöhykkeen, Mustanmeren ja mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista. Nämä luettelot päivitettiin Mustanmeren vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon kolmannesta päivityksestä 26.11.2015 annetulla komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2015/2375 (EUVL 2015, L 338, s. 938) ja mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon yhdennestätoista päivityksestä 12.12.2017 annetulla komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2018/43 (EUVL 2018, L 15, s. 397).

17 Luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukainen kuuden vuoden määräaika näiden alueiden muodostamiseksi erityisten suojelutoimien alueeksi päättyi 12.12.2014 päätöksissä 2009/91, 2009/92 ja 2009/93 tarkoitettujen alueiden osalta ja 16.11.2018 täytäntöönpanopäätöksessä 2013/23 tarkoitettujen alueiden osalta.

18 Komissio kehotti 5.10.2016 päivätyllä kirjeellä Bulgarian tasavaltaa ilmoittamaan sille toimenpiteet, jotka on toteutettu yhteisön tärkeinä pitämien alueiden muodostamiseksi erityisten suojelutoimien alueiksi luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti ja tarvittavien suojelutoimenpiteiden toteuttamiseksi kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

19 Bulgarian tasavallan 14.12.2016 lähettämän vastauksen perusteella komissio katsoi, että kyseinen jäsenvaltio ei ollut noudattanut edellä mainittujen säännösten mukaisia velvoitteitaan, ja lähetti sille virallisen huomautuksen 25.1.2019.

20 Bulgarian viranomaiset esittivät kyseiseen viralliseen huomautukseen 21.5.2019 antamassaan vastauksessa yksityiskohtaisesti uuden lähestymistavan, jota sovellettiin Natura 2000:n puitteissa suojeltujen alueiden hoitoon. Kyseiset viranomaiset totesivat tältä osin, että valmisteilla oli parhaillaan asiakirja, jonka tarkoituksena oli määrittää menetelmä näiden alueiden suojelutavoitteiden vahvistamiseksi.

21 Kyseiset viranomaiset ilmoittivat 18.5.2020 komissiolle muun muassa kyseisen asiakirjan laatimisen edistymisestä ja erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisesta.

22 Tutkittuaan Bulgarian tasavallan toimittamat tiedot komissio antoi SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla perustellun lausunnon, jonka kyseinen jäsenvaltio vastaanotti 2.7.2020 ja jossa se kehotti tätä toteuttamaan luontodirektiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet. Perustellussa lausunnossa komissio moitti kyseistä jäsenvaltiota siitä, ettei tämä ollut noudattanut kyseisen direktiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan

– koska se ei ole muodostanut säädetyssä määräajassa erityisten suojelutoimien alueiksi 207:ää kyseessä olevista 229:stä yhteisön tärkeinä pitämistä alueista,

– koska se on jättänyt järjestelmällisesti ja jatkuvasti vahvistamatta yksityiskohtaiset ja yksilöidyt suojelutavoitteet kyseessä olevilla erityisten suojelutoimien alueilla,

– koska se on jättänyt järjestelmällisesti ja jatkuvasti toteuttamatta tarvittavat suojelutoimenpiteet, jotka vastaavat luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettujen luontotyyppien ja kyseisen direktiivin liitteessä II tarkoitettujen lajien ekologisia vaatimuksia, ja

– koska se ei ole saattanut luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohtaa asianmukaisesti osaksi Bulgarian oikeutta.

23 Perustellun lausunnon noudattamisen määräajaksi vahvistettiin 2.10.2020.

24 Bulgarian tasavalta vastasi tähän perusteltuun lausuntoon 29.9.2020 päivätyllä kirjeellä.

25 Koska komissio katsoi Bulgarian viranomaisten tämän vastauksen ja muiden saatavilla olevien tietojen tarkastelun jälkeen, ettei Bulgarian tasavalta ollut toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisten velvoitteidensa noudattamiseksi, se nosti 8.2.2022 nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

## III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

26 Unionin tuomioistuimen presidentin 21.2.2023 tekemällä päätöksellä nyt käsiteltävän asian käsittelyä lykättiin 21.9.2023 annetun tuomion komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-116/22, EU:C:2023:687) julistamiseen saakka.

27 Asian käsittelyä jatkettiin unionin tuomioistuimen presidentin 27.9.2023 tekemällä päätöksellä.

28 Unionin tuomioistuin kehotti 1.12.2023 päivätyllä kirjeellä Bulgarian tasavaltaa ja komissiota ottamaan kantaa 29.6.2023 annetun tuomion komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-444/21, EU:C:2023:524) ja 21.9.2023 annetun tuomion komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-116/22, EU:C:2023:687) vaikutuksesta käsiteltävään asiaan.

29 Vastauksena tähän kirjeeseen komissio ilmoitti 15.12.2023 päivätyllä kirjeellä, että se oli kannekirjelmässään muistuttanut suojelutavoitteiden yksilöllisyyttä ja täsmällisyyttä koskevista vaatimuksista, koska ensinnäkin niiden on oltava yksilöllisiä kyseiselle erityisten suojelutoimien alueelle, toiseksi niiden on katettava kaikki yhteisön tärkeänä pitämät lajit ja luontotyypit, kolmanneksi niissä on yksilöitävä selvästi kyseessä olevat eri luontotyypit ja lajit, neljänneksi niissä on osoitettava selvästi tila, joka luontotyyppien ja lajien on saavutettava kyseessä olevalla alueella, ja viidenneksi niiden on oltava määrällisesti ilmaistavia ja mitattavia.

30 Komission mielestä 21.9.2023 annetulla tuomiolla komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-116/22, EU:C:2023:687) ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta, koska siinä ei esitetä täsmennyksiä kyseisten suojelutavoitteiden yksilöllisyyttä ja täsmällisyyttä koskevista vaatimuksista.

31 Suojelutavoitteiden määrällisesti ilmaistavuutta ja mitattavuutta koskevasta vaatimuksesta komissio on muistuttanut, että se oli katsonut kannekirjelmässään, että Bulgarian tasavallan vuosina 2015–2019 antamissa erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevissa 11 asetuksessa ja vuonna 2020 antamissa tällaisten alueiden osoittamista koskevassa 25 asetuksessa vahvistamia suojelutavoitteita ei ollut yksilöity kyseessä olevia erityisten suojelutoimien alueille eivätkä ne olleet riittävän täsmällisiä, koska ne eivät olleet määrällisesti ilmaistavia eivätkä mitattavia, eivätkä ne myöskään vastanneet muita unionin tuomioistuimen asettamia yksilöimistä koskevia vaatimuksia.

32 Komissio on lisännyt, että sen väitteensä tueksi, että Bulgarian tasavalta oli järjestelmällisesti ja jatkuvasti jättänyt vahvistamatta luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan vastaisesti suojelutavoitteet ja suojelutoimenpiteet, se oli esittänyt edustavia esimerkkejä, koska kannekirjelmä koski kaikkia niitä suojelutavoitteita ja kaikkia suojelutoimenpiteitä, jotka Bulgarian tasavalta oli määritellyt ja toteuttanut perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.

33 Komissio on päätellyt, että sen neljännen kanneperusteen yhteydessä esittämä tulkinta luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdasta oli 29.6.2023 annetun tuomion komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-444/21, EU:C:2023:524) ja 21.9.2023 annetun tuomion komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-116/22, EU:C:2023:687) mukainen.

34 Bulgarian tasavalta on väittänyt 18.12.2023 päivätyssä kirjeessä, että se ei voinut vertailla keskenään erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisen osalta yhtäältä Bulgarian lainsäädännössä ja toisaalta 29.6.2023 annetussa tuomiossa komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-444/21, EU:C:2023:524) ja 21.9.2023 annetussa tuomiossa komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-116/22, EU:C:2023:687) tarkoitetuissa kansallisissa säännöstöissä kyseisille yhteisön tärkeinä pitämille alueille myönnettyä suojelua.

35 Se on kuitenkin ilmoittanut, että luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa ja 6 artiklassa säädetyt vaatimukset pannaan tosiasiallisesti täytäntöön Bulgarian lainsäädännön mukaisesti kaikilla kyseessä olevilla yhteisön tärkeinä pitämillä alueilla.

36 Bulgarian tasavalta on katsonut suojelutavoitteiden vahvistamisesta, että toisin kuin mainittuihin tuomioihin johtaneiden asioiden vastaajat, se oli väittänyt menettelyn kirjallisessa vaiheessa, että sen tapauksessa suojelutavoitteet oli vahvistettu määräajassa kaikille kyseessä oleville erityisten suojelutoimien alueille.

37 Se on täsmentänyt, että kun otetaan huomioon 29.6.2023 annettu tuomio komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-444/21, EU:C:2023:524) ja 21.9.2023 annettu tuomio komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu) (C-116/22, EU:C:2023:687), komission lähestymistapa mainittujen suojelutavoitteiden vahvistamistapaan on sen mukaan liian muodollinen, koska siinä ei oteta huomioon lajien ja luontotyyppien moninaisuutta eikä kullekin jäsenvaltiolle ominaisia olosuhteita.

38 Suojelutoimenpiteiden osoittamisen osalta Bulgarian tasavalta on korostanut toteuttaneensa yksilöityjä toimenpiteitä, aktiiviset toimenpiteet mukaan lukien, jotka koskivat yksilöityjä lajien ja luontotyyppien ryhmiä, ja toimittaneensa samalla tältä osin merkitykselliset asiakirjat.

39 Komissio ei ole kuitenkaan esittänyt huomautuksia kyseisistä asiakirjoista, vaan se on todennut yleisesti, että Bulgarian tasavallan käytäntö ei ole luontodirektiivin mukainen, tukematta kuitenkaan tätä väitettä konkreettisella näytöllä.

## IV Kanne

### *A Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee erityisten suojelutoimien alueiden osoittamatta jättämistä*

#### *1. Asianosaisten lausumat*

40 Komissio moittii kannekirjelmässään Bulgarian tasavaltaa siitä, että se ei ole noudattanut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut erityisten suojelutoimien alueiksi 194:ää kyseessä olevista 229:sta yhteisön tärkeänä pitämästä alueesta ennen 12.12.2014 päätöksissä 2009/91, 2009/92 ja 2009/93 tarkoitettujen alueiden osalta eikä ennen 16.11.2018 täytäntöönpanopäätöksessä 2013/23 tarkoitettujen alueiden osalta.

41 Komissio väittää, että kuuden vuoden määräaika, joka jäsenvaltioilla on luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan vaatimusten noudattamiseksi, on riittävän pitkä, jotta ne voivat toteuttaa tehokkaita kansallisia toimenpiteitä Natura 2000 -verkoston hallinnoimiseksi ja kansallisten ja alueellisten viranomaisten toimivallan määrittämiseksi tältä osin.

42 Bulgarian tasavalta oli ennen perustellussa lausunnossa vahvistetun määräajan päättymistä eli 2.10.2020 osoittanut erityisen suojelutoimien alueiksi vain 35 kyseessä olevista yhteisön tärkeänä pitämästä 229:stä alueesta. 150 aluetta lisää oli osoitettu erityisten suojelutoimien alueiksi tämän määräajan päätyttyä julkaistuilla asetuksilla, joten vielä erityisten suojelutoimien alueiksi osoitettavien alueiden lukumäärä oli 44.

43 Bulgarian tasavalta vastaa vastineessaan, että ympäristö- ja vesiministeri antoi ennen 31.3.2021 asetukset kaikkien sellaisten erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisesta, joita ei siihen mennessä ollut osoitettu tällaisiksi ja joiden osalta aluerajojen muuttaminen ei ollut tarpeen. Bulgarian tasavalta myöntää kuitenkin, että tähän mennessä erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevia asetuksia ei ole vielä annettu 44:n nyt käsiteltävän asian kohteena olevan alueen osalta, koska näiden alueiden alueellisia rajoja on muutettava niiden suojelutavoitteisiin liittyvien epätarkkuuksien havaitsemisen jälkeen.

44 Bulgarian tasavalta lisää, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään asianmukaisista ennalta ehkäisevistä suojelumekanismeista erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevien asetusten virallista julkaisemista edeltävältä ajalta. Kyseinen jäsenvaltio mainitsee siten esimerkkinä, että ZBR:n 8 §:n 1 momentin mukaan kunkin erityisten suojelutoimien alueeksi ehdotetun alueen asiakirja-aineistossa on mainittava kyseisen alueen nimi, suojelun kohde ja suojelutavoitteet, tietoja ja arviointeja sisältävä vakiolomake, kartta-aineisto ja asianomaisen alueen rajojen koordinaattirekisteri. Lisäksi Bulgarian tasavalta esittää tietoja, jotka osoittavat, että sen mielestä yhteisön tärkeänä pitämien alueiden suojelun tila on Bulgariassa tyydyttävä.

45 Komissio korostaa vastauskirjelmässään erityisesti, että yhteisön tärkeinä pitämien alueiden suojelu ennen niiden osoittamista erityisten suojelutoimien alueiksi ei vapauta kyseistä jäsenvaltiota tämän direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetystä velvollisuudesta muodostaa tällainen alue.

46 Vastauskirjelmässään Bulgarian tasavalta myöntää, että erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevien yleisten hallintoasiakirjojen virallinen julkaiseminen on viivästynyt, mutta väittää, että kansallisen lainsäädännön mukaan luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa

ja 6 artiklassa säädettyjen vaatimusten noudattaminen on varmistettu kaikkien kyseessä olevien yhteisön tärkeinä pitämien alueiden osalta, koska näiden alueiden suojelukohde ja suojelutavoitteet on määritelty ZBR:n 8 §:n 1 momentissa säädetyssä asiakirja-aineistossa.

47 Bulgarian tasavalta korostaa, että erityisten suojelutoimien alueiden osoittamiseen liittyvä hallinnollinen taakka on suurempi jäsenvaltioille, joille Bulgarian tasavallan tavoin on ominaista yhteisön tärkeinä pitämien alueiden verkoston merkittävä laajuus niiden kansalliseen alueeseen nähden sekä se, että näillä alueilla on huomattava määrä suojeltuja lajeja ja luontotyyppejä. Lisäksi luonnon monimuotoisuutta suojellaan paremmin mainituissa valtioissa, koska ne ovat noudattaneet paremmin luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

*2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

48 Aluksi on syytä muistuttaa, että luontodirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan edistämään Natura 2000 -verkoston aikaansaamista siinä suhteessa kuin niiden alueella esiintyy kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitettuja luontotyyppejä ja sen liitteessä II tarkoitettuja lajien elinympäristöjä sekä osoittamaan tätä varten alueita erityisten suojelutoimien alueiksi saman direktiivin 4 artiklan mukaisesti ja samassa direktiivissä vahvistetun menettelyn päätteeksi (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 26 kohta).

49 Luontodirektiivin 4 artiklassa säädetty menettely alueiden osoittamiseksi erityisten suojelutoimien alueiksi on nelivaiheinen. Tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti kunkin jäsenvaltion on laadittava komissiolle alueista luettelo, josta ilmenee, mitä luontotyyppejä ja luontaisia lajeja sen kansallisella alueella olevilla alueilla on (ensimmäinen vaihe). Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan komissio laatii yhteisymmärryksessä kunkin jäsenvaltion kanssa ja niiden esittämien luetteloiden pohjalta luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi (toinen vaihe). Komissio hyväksyy tämän luettelon luonnoksen perusteella luettelon valituista alueista (kolmas vaihe). Saman artiklan 4 kohdassa säädetään, että kun yhteisön tärkeänä pitämä alue on hyväksytty, kyseisen jäsenvaltion on muodostettava tämä alue erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa määrittäen toteamisjärjestyksen sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat luontotyypin tai lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta (neljäs vaihe) (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Bulgarian tasavalta ei kiistä sitä, että se ei ole muodollisesti osoittanut kaikkia kyseessä olevia yhteisön tärkeinä pitämiä alueita erityisten suojelutoimien alueiksi perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli 2.10.2020. Se vetoaa kuitenkin siihen, että huolimatta siitä, ettei tätä virallista osoittamista ole tehty, sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädetään asianmukaisista ennalta ehkäisevistä suojelumekanismeista ajalta, joka edeltää yhteisön tärkeinä pitämien alueiden osoittamista erityisten suojelutoimien alueiksi koskevien asetusten virallista julkaisemista.

51 Tässä yhteydessä on korostettava, että useat jäsenvaltiot ovat esittäneet samankaltaisen väitteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa kanteissa, jotka ovat johtaneet näiden jäsenvaltioiden eli Portugalin tasavallan (tuomio 5.9.2019, komissio v. Portugali (Erityisten suojelutoimien alueiden osoittaminen ja suojelu) C-290/18, EU:C:2019:669, 31, 35 ja 37 kohta), Irlannin, (tuomio 29.6.2023, komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu),

C-444/21, EU:C:2023:524, 46–56 kohta) ja Saksan liittotasavallan (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 30–37 kohta) saamaan tuomioon.

52 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti ja riittävän yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, jotta täytettäisiin oikeusvarmuutta koskeva edellytys (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueen suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Se, että kansallisessa lainsäädännössä myönnetään suojelu yhteisön tärkeinä pitämille alueille, ei vapauta kyseistä jäsenvaltiota luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetystä erityisestä velvoitteesta osoittaa muodollisesti mainitut alueet erityisten suojelutoimien alueiksi (ks. vastaavasti tuomio 29.6.2023, komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-444/21, EU:C:2023:524, 51 kohta ja tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 33 kohta).

54 Tämä osoittaminen on nimittäin pakollinen menettelyvaihe luontodirektiivissä säädetyssä luontotyyppien ja lajien suojelua koskevassa järjestelmässä (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Näin ollen on todettava, että Bulgarian tasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole osoittanut kyseisessä säännöksessä tarkoitetuiksi erityisten suojelutoimien alueiksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kyseisessä säännöksessä tarkoitetun kuuden vuoden määräajan kuluessa 194:ää yhteensä 229:stä yhteisön tärkeänä pitämästä alueesta.

### *B Toinen kanneperuste, joka koskee erityisten suojelutoimien alueiden yksityiskohtaisten ja yksilöityjen suojelutavoitteiden vahvistamatta jättämistä*

#### *1. Asianosaisten lausumat*

56 Komissio moittii kannekirjelmässään Bulgarian tasavaltaa siitä, että se ei ole noudattanut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska on järjestelmällisesti ja jatkuvasti jättänyt vahvistamatta riittävän yksityiskohtaiset ja yksilöidyt suojelutavoitteet kullekin erityisten suojelutoimien alueelle.

57 Kyseinen toimielin katsoo, että velvoite vahvistaa kyseisessä säännöksessä tarkoitetussa kuuden vuoden määräajassa kunkin erityisten suojelutoimien alueen suojelutavoitteet, joiden on oltava kullekin alueelle ja eri luontotyypille ja lajille yksilöityjä ja tyhjentäviä, määrällisesti ilmaistavia ja mitattavia, perustuu 17.12.2020 annettuun tuomioon komissio v. Kreikka (C-849/19, EU:C:2020:1047, 46–52 kohta).

58 Komissio väittää erityisesti, että Bulgarian tasavalta antoi ajanjaksolla 2015–2019 erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevat 11 asetusta, joissa ilmoitetaan kunkin alueen osalta samat suojelutavoitteet, jotka on muotoiltu liian yleisesti edellisessä kohdassa mainitusta tuomiosta johtuvien vaatimusten vastaisesti.

59 Vuoden 2020 aikana erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisesta annetuista asetuksista 25 on muotoiltu liian yleisesti, koska niissä rajoitutaan säätämään luontotyyppien suojelusta ja säilyttämisestä ja tarvittaessa kyseessä olevien luontotyyppien ja/tai lajien tilan parantamisesta.

60 Komissio vastaa lisäksi Bulgarian tasavallan oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esittämään väitteeseen, jonka mukaan suojelutavoitteet yhteisön tärkeinä pitämille alueille, joita ei ole osoitettu erityisten suojelutoimien alueiksi, vahvistetaan luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/17 (jäljempänä lintudirektiivi), mukaisesti annetuilla erityissuojelualueiden osoittamista koskevilla asetuksilla, koska erityisten suojelutoimien alueiden alueelliset rajat vastaavat yhteisön tärkeinä pitämien alueiden rajoja, taikka ympäristö- ja vesiministeriön internetsivustolla julkaistuissa kutakin yhteisön tärkeänä pitämää aluetta koskevissa asiakirjoissa.

61 Komissio toteaa tältä osin, että lintujen elinympäristöjen suojelutavoitteita ei voida pitää yksilöityinä muille lajeille kuin linnuille ja luontotyypeille, jotka kuuluvat yksinomaan luontodirektiivin soveltamisalaan, ja että joka tapauksessa Bulgarian tasavallan erityisten suojelutoimien alueille vahvistamat suojelutavoitteet on muotoiltu yleisesti eivätkä ne näin ollen täytä vaatimuksia, jotka koskevat tällaisten tavoitteiden yksilöityä ja yksityiskohtaista luonnetta.

62 Asiakirjasta, joka koskee Natura 2000:n puitteissa suojeltujen alueiden suojelutavoitteiden vahvistamismenetelmää ja jota Bulgarian viranomaiset olivat valmistelemassa oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa, kuten tämän tuomion 20 kohdassa on mainittu, komissio katsoo, että tässä asiakirjassa, joka on luonteeltaan tiedottava ja neuvoa-antava, ei vahvisteta eikä tarkastella uudelleen kyseisten yhteisön tärkeinä pitämien alueiden konkreettisia ja yksilöityjä suojelutavoitteita, vaan siinä ainoastaan annetaan tietoja tulevien suojelutavoitteiden vahvistamisesta.

63 Bulgarian tasavalta vastaa vastineessaan, että luontodirektiivissä ei vahvisteta vaatimuksia, jotka koskevat yhteisön tärkeinä pitämien alueiden suojelutavoitteiden yksilöitävyyttä ja mitattavuutta.

64 Tältä osin oikeusvarmuuden yleisen periaatteen noudattaminen on esteenä sille, että komissio asettaa jäsenvaltioille vaatimuksia, jotka ylittävät luontodirektiivissä nimenomaisesti, selvästi ja täsmällisesti säädetyt vaatimukset.

65 Bulgarian tasavallan mukaan unionin tuomioistuin ei 17.12.2020 antamassaan tuomiossa komissio v. Kreikka (C-849/19, EU:C:2020:1047), johon komissio viittaa kannekirjelmässään, velvoita jäsenvaltioita laatimaan suojelutavoitteita määrällisesti ilmaistavalla tavalla.

66 Bulgarian tasavalta katsoo, että toisin kuin komissio väittää, se ei ollut väittänyt oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana, että erityissuojelualueille vahvistetut luonnonvaraisten lintujen suojelutavoitteet olivat merkityksellisiä luontodirektiivissä tarkoitettujen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden osalta. Näin ei nimittäin ole suojelutavoitteiden vaan suojelutoimenpiteiden osalta.

67 Lisäksi yhteisön tärkeinä pitämien alueiden suojelutavoitteet on vahvistettu Bulgariassa ZBR:ssä ja tarkemmin sanottuna sen 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa asiakirjoissa, hallinnollisissa toimissa ja tältä osin merkityksellisissä asiakirjoissa. Lisäksi tämä jäsenvaltio on toimittanut komissiolle

tässä säännöksessä tarkoitetut asianmukaisesti täytetyt vakiolomakkeet, jotka sisältävät luontotyyppejä ja lajeja koskevat määrälliset ja laadulliset arvioinnit kunkin kyseessä olevan yhteisön tärkeänä pitämän alueen osalta.

68 Lisäksi tämän tuomion 20 kohdassa mainittu asiakirja, joka koskee Natura 2000 -alueiden suojelutavoitteiden vahvistamismenetelmää, on tällä hetkellä julkaistu Natura 2000 -verkostoon kuuluvia alueita koskevan Bulgarian tietojärjestelmän internetsivustolla.

69 Bulgarian tasavalta lisää, että se on komission virallisen huomautuksen vastaanottamisesta lähtien antanut useita asetuksia erityisten suojelutoimien alueiden osoittamisesta komission vahvistamien vaatimusten mukaisesti. Näissä asetuksissa vahvistetaan kyseisten erityisten suojelutoimien alueiden yksilöidyt suojelutavoitteet ja tehdään niistä siten sitovia.

70 Komission esiin tuoman kyseisten suojelutavoitteiden yksityiskohtaista muotoilua koskevan vaatimuksen täyttämiseksi on tarpeen saada tietoja, jotka ovat peräisin järjestelmällisistä tutkimuksista, jotka kattavat huomattavan ajanjakson ja jotka osoittavat lajien tilan kehityksen ja niihin vaikuttavat tärkeimmät tekijät. Vuotta 2007 edeltävänä ajanjaksona kertyneitä aukkoja tieteellisessä tietämyksessä ei kuitenkaan voida täyttää lyhyellä aikavälillä.

71 Komissio väittää vastauskirjelmässään, että suojelutavoitteet, jotka on muotoiltu liian yleisesti Bulgarian viranomaisten hallintokäytännössä, eivät täytä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia.

72 Kyseinen toimielin väittää, ettei Bulgarian tasavalta ole osoittanut vastineessaan, että sen vahvistamat suojelutavoitteet olivat riittävän täsmällisiä. Kyseinen jäsenvaltio on nimittäin vain siteerannut useita asiakirjoja, jotka sisältyvät sen vastineen liitteisiin. Komission tai unionin tuomioistuimen tehtävänä ei kuitenkaan ole tutkia tällaisia liitteitä, koska niiden sisältöä ei ole esitetty riittävällä tavalla vastineessa.

73 Bulgarian tasavallan esittämistä vakiolomakkeista, sellaisina kuin ne on mainittu tämän tuomion 67 kohdassa, komissio väittää, että ne sisältävät kuvauksen kyseisten erityisten suojelutoimien alueiden todellisesta tilasta täsmentämättä kuitenkaan tilaa, joka lajien ja luontotyyppien on saavutettava näillä alueilla. Näin ollen kyseisillä lomakkeilla ei voida korvata näiden alueiden suojelutavoitteita, jotka jäsenvaltion on vahvistettava.

74 Bulgarian tasavallan mainitsemasta riittävän tieteellisen tiedon puuttumisesta, jota ei voitaisi korjata lyhyellä aikavälillä, komissio muistuttaa 12.11.2019 annettuun tuomioon komissio v. Irlanti (Derrybrienin tuulivoimala) (C-261/18, EU:C:2019:955, 89 kohta) viitaten, että jäsenvaltiot eivät voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, etteivät ne ole noudattaneet unionin oikeuden mukaisia velvoitteita.

75 Komissio myöntää, että kyseisten erityisten suojelutoimien alueiden dynaamiset luonnolliset prosessit voivat joskus edellyttää suojelutavoitteiden ja suojelutoimenpiteiden mukauttamista näiden alueiden osalta. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi välttyä tällaisten mukautusten tekemiseltä tyytymällä määrittelemään hyvin yleiset suojelutavoitteet.

76 Bulgarian tasavalta korostaa vastauksessaan, että Natura 2000 -verkoston alueiden yleisistä tavoitteista säädetään jo ZBR:n 5 §:ssä, jossa säädetään, että erityisten suojelutoimien alueet on tarkoitettu näillä alueilla esiintyvien luontotyyppien sekä lajien niiden luontaisella levinneisyysalueella suotuisan suojelun tason suojeluun tai ennalleen saattamiseen.

77 Erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevissa asetuksissa täsmennettyjen suojelutavoitteiden osalta kyseinen jäsenvaltio esittää esimerkkinä alueen ”BG0000119 ’Trite bratiya’” osoittamista koskevan asetuksen mukaiset tavoitteet.

78 Bulgarian tasavalta katsoo, että komission vaatimukset suojelutavoitteiden yksilöidystä ja yksityiskohtaisesta luonteesta ovat kohtuuttomia, koska luontotyyppien ja lajien ennalleen saattaminen on monimutkainen ja dynaaminen prosessi, joka edellyttää merkittäviä resursseja ja kestävää seurantaa.

*2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

79 Aluksi on tuotava esiin, että vaikka luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan sanamuodossa ei nimenomaisesti mainita velvollisuutta suojelutavoitteiden vahvistamiseen, kyseisessä säännöksessä vaaditaan kuitenkin, että asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset erityisten suojelutoimien alueen osoittamisen yhteydessä määrittävät toteamisjärjestyksen sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat luontotyypin suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen kannalta. Tämän toteamisjärjestyksen määrittäminen edellyttää, että suojelutavoitteet on vahvistettu etukäteen (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

80 Jotta tavoitteita voidaan pitää luontodirektiivissä tarkoitettuina ”suojelutavoitteina”, niitä ei pidä ilmaista yleisesti, vaan niiden on oltava yksilöityjä ja täsmällisiä (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 107 ja 114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 Suojelutavoitteet on näin ollen vahvistettava sellaisten tietojen perusteella, jotka perustuvat tieteelliseen tutkimukseen lajien ja niiden elinympäristöjen tilanteesta kyseisellä alueella. Koska nimittäin luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan menettelyssä alueiden osoittamiseksi erityisten suojelutoimien alueiksi jäsenvaltioiden on ehdotettava alueita tämän direktiivin liitteessä III vahvistettujen perusteiden ja asianmukaisen tieteellisen tietämyksen perusteella, tällaisella tietämyksellä voidaan myös taata suojelutavoitteiden yksilöitävyys ja täsmällisyys (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 115 kohta).

82 Vaikka jäsenvaltion vahvistamien suojelutavoitteiden avulla on voitava tarkistaa, ovatko näihin tavoitteisiin perustuvat suojelutoimenpiteet soveltuvia kyseisen alueen toivotun suojelun tason saavuttamiseksi, on kuitenkin todettava, että tarvetta muotoilla nämä tavoitteet määrällisesti ja mitattavissa olevalla tavalla on tutkittava kussakin konkreettisessa yksittäistapauksessa, eikä sitä voida pitää jäsenvaltioilla olevana yleisenä velvollisuutena (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 116 kohta).

83 Määrällinen ja mitattavissa oleva lähestymistapa suojelutavoitteiden vahvistamisessa voikin osoittautua huonosti soveltuvaksi tietyille monimuotoisille luontotyypeille ja tietyille dynaamisille suojelualueille, joiden osatekijät vaihtelevat huomattavasti ympäristölle ulkoisten tekijöiden mukaan tai ovat merkittävässä määrin vuorovaikutuksessa muiden luontotyyppien ja suojelualueiden kanssa (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 117 kohta).

84 Näin ollen komission on lähtökohtaisesti esitettävä näyttö siitä, että kyseinen jäsenvaltio on kussakin konkreettisessa tapauksessa velvollinen muotoilemaan suojelutavoitteet määrällisesti ja mitattavissa olevalla tavalla kyseisen alueen toivotun suojelun tason varmistamiseksi (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 118 kohta).

85 Kun otetaan lisäksi huomioon komission velvollisuus näyttää toteen väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, se ei voi moittimalla kyseessä olevaa jäsenvaltiota tälle unionin oikeuden perusteella kuuluvien velvoitteiden yleisestä ja jatkuvasta noudattamatta jättämisestä vapautua noudattamasta tätä velvollisuuttaan näyttää toteen moitittu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen sellaisten konkreettisten seikkojen avulla, jotka ovat ominaisia komission esiin tuomien säännösten rikkomiselle, eikä se voi tukeutua pelkkiin oletuksiin tai kaavamaiseen syy-yhteyteen (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio on tosin esittänyt konkreettisia esimerkkejä erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevista asetuksista, joissa kyseessä olevien luontotyyppien ja lajien suojelutavoitteita ei ole muotoiltu riittävän yksityiskohtaisesti ja yksilöidysti kyseessä oleville erityisten suojelutoimien alueille.

87 Yhtäältä komissio on kuitenkin esittänyt nämä esimerkit vain havainnollistaakseen Bulgarian tasavallan yleistä ja rakenteellista käytäntöä, joka on komission mukaan luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan vastainen.

88 Komissio ei kuitenkaan ole kannekirjelmässään vaatinut unionin tuomioistuinta toteamaan, että Bulgarian tasavalta ei ole noudattanut kyseisen säännöksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole vahvistanut suojelutavoitteita yksityiskohtaisesti ja yksilöidysti eikä määrällisesti ja mitattavissa olevalla tavalla niiden luontotyyppien ja lajien osalta, jotka esiintyvät komission kannekirjelmässä esimerkkeinä mainitsemissa asetuksissa tarkoitetuilla alueilla.

89 Toisaalta nyt käsiteltävänä oleva kanne koskee suurta määrää alppivyöhykkeen, Mustanmeren ja manneralueen luonnonmaantieteellisellä alueella sijaitsevia yhteisön tärkeinä pitämiä alueita, joille on ominaista lajien ja elinympäristöjen huomattava moninaisuus.

90 Tällaisessa tilanteessa komission velvollisuutena on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti osoittaa, että esimerkit, jotka se on esittänyt sellaisen kanneperusteen tukemiseksi, jossa vaaditaan toteamaan luontodirektiivin mukaisten velvoitteiden yleinen ja rakenteellinen noudattamatta jättäminen, ovat edustavia esimerkkejä kaikista kyseessä olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista (ks. vastaavasti tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 124 kohta).

91 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, ettei kyseinen toimielin ole osoittanut kannekirjelmässä eikä vastauskirjelmässään oikeudellisesti riittävällä tavalla riittävän täsmällisillä, selkeillä ja yksityiskohtaisilla väitteillä ja tiedoilla, että niiden erityisten suojelutoimien alueiden, joiden osalta kyseessä olevien luontotyyppien ja lajien suojelutavoitteita ei sen mukaan ole muotoiltu määrällisesti ja mitattavissa olevalla tavalla, osoittamista koskevista asetuksista annetut esimerkit, jotka se on maininnut kuvatakseen Bulgarian tasavallan yleistä ja rakenteellista käytäntöä, ovat kaikkia kyseessä olevia erityisten suojelutoimien alueita edustavia esimerkkejä.

92 Näin ollen toinen kanneperuste on hylättävä.

### *C Kolmas kanneperuste, jonka mukaan tarvittavia suojelutoimenpiteitä ei ole toteutettu*

#### *1. Asianosaisten lausumat*

93 Komissio väittää kannekirjelmässään, että Bulgarian tasavalta on järjestelmällisesti ja jatkuvasti jättänyt noudattamatta luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaista velvoitettaan toteuttaa tarvittavat suojelutoimenpiteet, jotka vastaavat kyseessä olevilla yhteisön tärkeinä pitämillä alueilla esiintyvien kyseisen direktiivin liitteessä I tarkoitettujen luontotyyppien ja sen liitteessä II mainittujen lajien ekologisia vaatimuksia.

94 Tarkemmin sanottuna komissio katsoo tämän tilanteen olevan seurausta siitä, että Bulgarian tasavalta ei ole vahvistanut kyseisille yhteisön tärkeinä pitämille alueille yksityiskohtaisia ja yksilöityjä suojelutavoitteita. Kuten 17.12.2020 annetusta tuomiosta komissio v. Kreikka (C-849/19, EU:C:2020:1047, 85 kohta) ilmenee, näiden suojelutoimenpiteiden on tältä osin perustuttava kyseessä olevan erityisten suojelutoimien alueen yksilöityihin suojelutavoitteisiin.

95 Bulgarian tasavalta on oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä myöntänyt, että lainsäädäntötyöt, joiden tarkoituksena on tehdä mainittuja suojelutoimenpiteitä sisältävistä alueellisista hoitosuunnitelmista sitovia, ovat viivästyneet.

96 Vuosina 2015–2019 annetuissa erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevissa 11:ssä asetuksessa vahvistetuista suojelutoimenpiteistä komissio väittää, että kyseiset asetukset koskevat ainoastaan 11:tä niistä 229:stä yhteisön tärkeänä pitämästä alueesta, joita Bulgarian tasavallalla on velvollisuus suojella. Lisäksi useimpien näiden alueiden osalta aktiiviset toimenpiteet, jotka kohdistuvat yksilöidysti kuhunkin eri lajiin ja kuhunkin eri luontotyyppiin, joiden suojelun taso on epäsuotuisa, ovat tarpeellisia asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Aktiiviset toimenpiteet on kuitenkin määritettävä kullekin kyseessä olevalle yhteisön tärkeänä pitämälle alueelle yksilöityjen yksityiskohtaisten suojelutavoitteiden perusteella, jotka puuttuvat mainituista asetuksista.

97 Bulgarian tasavallan lintudirektiivin mukaisten erityissuojelualueiden osalta toteuttamista suojelutoimenpiteistä komissio myöntää, että tietyt lintulajeja varten toteutetut toimenpiteet, erityisesti suojelutoimenpiteet, voivat olla välillisesti hyödyllisiä myös luontodirektiivin mukaisesti yhteisön tärkeinä pitämillä alueilla suojeltavien lajien ja luontotyyppien kannalta. Tämä seikka ei kuitenkaan vapauta Bulgarian viranomaisia niiden velvollisuudesta toteuttaa tarvittavat suojelutoimenpiteet kaikille luontodirektiivissä säädetyille lajeille ja luontotyypeille, joita suojellaan kyseessä olevilla yhteisön tärkeinä pitämillä alueilla.

98 Komissio katsoo Bulgarian tasavallan oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä mainitsemien erilaisten hallinnollisten ja normatiivisten toimien sekä muiden strategisten asiakirjojen osalta, joihin kyseisen jäsenvaltion mukaan kuuluu toimenpiteitä, jotka liittyvät luontotyyppien ja lajien tilan suojeluun, säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen kyseessä olevilla yhteisön tärkeinä pitämillä alueilla, että nämä toimenpiteet, jotka ovat liian yleisiä ja puutteellisia, eivät ole luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja suojelutoimenpiteitä.

99 Komissio katsoo, että Bulgarian tasavallan toukokuussa 2020 toimittamat uudet erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevat asetukset eivät myöskään täytä kyseisessä säännöksessä asetettuja vaatimuksia. Nämä asetukset, joissa säädetään ainoastaan suosituksista, koskevat yksinomaan viljelymaan ja niittyjen hoitoa, eikä niissä mainita, kenen, milloin ja minkä pinta-alan osalta ne on pantava täytäntöön.

100 Bulgarian tasavalta vastaa vastineessaan, että sen toteuttamat suojelutoimenpiteet ovat täydellisiä, selkeitä ja täsmällisiä ja että ne on pantu tehokkaasti täytäntöön unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Nämä toimenpiteet määritellään kyseisten lajien ja luontotyyppien ekologisten vaatimusten perusteella.

101 Tietyissä tapauksissa, joissa lintudirektiivissä säädettyjen erityissuojelualueiden ja luontodirektiivissä tarkoitettujen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden alueelliset rajat ovat päällekkäisiä, erityissuojelualueiden osalta jo asetetut kiellot ja rajoitukset myötävaikuttavat yhteisön tärkeinä pitämien alueiden suojelutavoitteiden noudattamiseen.

102 Bulgarian tasavalta esittää tältä osin joitakin esimerkkejä erityissuojelualueiden yksilöidyistä suojelutoimenpiteistä, joita ovat muun muassa ZBR:ssä, riistanmetsästystä ja -suojelua, Mustanmeren rannikon aluesuunnittelua, kalastusta ja vesiviljelyä koskevassa Bulgarian lainsäädännössä sekä metsätaloutta koskevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetyt yksilöidyt suojelutoimenpiteet. Lisäksi maatalous- ja elintarvikeministerin 23.2.2015 antamalla asetuksella otettiin käyttöön hyviä maatalous- ja ympäristöolosuhteita koskevat kansalliset normit. Niitä sovelletaan sekä makean veden ja rannikkovesien elinympäristöihin että niille tyypillisiin lajeihin sekä niittyjen ja puoliniittyjen muodostumiin ja niille tyypillisiin lajeihin.

103 Bulgarian tasavalta väittää, että komissio on tulkinnut valikoivasti tiettyjä oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä tarkoitettuja toimenpiteitä Bulgarian lainsäädännön ja kaikkien niiden eri asiakirjojen, joissa esitetään erityisten suojelutoimien alueiden suojelutoimenpiteet, kokonaiskontekstin ulkopuolella. Myös erilaiset sääntely- ja hallintotoimet sekä suunnittelu-, ohjelma- ja strategia-asiakirjat ovat merkityksellisiä tältä osin. Kun näitä toimia ja asiakirjoja tarkastellaan kokonaisuutena tietyn yksilöidyn suojelualueen osalta, niiden soveltaminen ulottuu kaikentyyppiseen kyseisen alueen käyttöön sekä toimintakieltojen ja -rajoitusten että kyseisten alueiden hoitamiseksi käyttöön otettujen aktiivisten toimenpiteiden osalta.

104 Kyseinen jäsenvaltio lisää, että erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevissa asetuksissa viitataan oikeudellisiin ja hallinnollisiin toimiin sekä suunnittelu-, ohjelma- ja strategia-asiakirjoihin, joissa vahvistetaan toimenpiteitä, joilla pyritään saavuttamaan kyseisten erityisten suojelutoimien alueiden suojelutavoitteet. Näissä asetuksissa suositellut toimet voitaisiin toteuttaa myös vapaaehtoisina sopimustoimenpiteinä, kuten muissa jäsenvaltioissa Natura 2000 -verkoston käytön osalta.

105 Komissio väittää vastauskirjelmässään, että koska Bulgarian tasavallan vastineessa ei ole selkeitä perusteluja ja täsmällisiä viittauksia, se ei voi tarkistaa, voivatko viimeksi mainitun vastineessa olevat lukuisat liitteet tukea kyseisen jäsenvaltion väitettä, jonka mukaan sen käytäntö on luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa asetettujen vaatimusten mukainen.

106 Kyseisen toimielimen mukaan kaikki oikeudellisiin ja hallinnollisiin toimiin hajanaisesti sisältyvät toimenpiteet sekä lukuisat strategia-, suunnittelu- ja ohjelma-asiakirjat eivät liity kyseessä oleviin erityisten suojelutoimien alueisiin ja niiden yksilöityihin suojelutavoitteisiin.

107 Se muistuttaa tältä osin, että luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut suojelutoimenpiteet on vahvistettava ja pantava täytäntöön yksilöidyillä erityisten suojelutoimenpiteiden alueilla, ja niiden on perustuttava kullekin alueelle ominaisiin suojelutavoitteisiin (ks. vastaavasti tuomio 5.9.2019, komissio v. Portugali (Erityisten suojelutoimien alueiden osoittaminen ja suojelu), C-290/18, EU:C:2019:669, 52 kohta ja tuomio 17.12.2020, komissio v. Kreikka, C-849/19, EU:C:2020:1047, 85 kohta).

108 Bulgarian tasavalta toteaa vastauskirjelmässään, että tapaukset, joissa suojelutoimenpiteet eivät liity yksilöidyn alueen osoittamiseen, ovat yleensä tapauksia, joissa nämä toimenpiteet toteutetaan kaikilla alueilla tai kaikilla sellaisilla alueilla, joilla tiettyä luontotyyppiä tai lajia suojellaan.

*2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

109 Komissio ei väitä kannekirjelmänsä kolmannessa kanneperusteessa – kuten se ei ole väittänyt toisenkaan kanneperusteensa yhteydessä –, että Bulgarian tasavalta ei ole toteuttanut suojelutoimenpiteitä kyseessä olevilla yhteisön tärkeinä pitämillä alueilla eli ensimmäisessä kanneperusteessa tarkoitetuilla yksilöidyillä alueilla, vaan se tyytyy kyseisen kannekirjelmän vaatimuksissa moittimaan kyseistä jäsenvaltiota siitä, että se on jättänyt noudattamatta ”järjestelmällisesti ja jatkuvasti” luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

110 Kuten toisen kanneperusteen yhteydessä, komissio viittaa lisäksi kolmannessa kanneperusteessa vain tiettyihin esimerkkeihin Bulgarian viranomaisten antamista erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevista asetuksista osoittaakseen, että Bulgarian tasavalta on jättänyt noudattamatta kyseistä säännöstä järjestelmällisesti ja jatkuvasti.

111 Näin ollen on katsottava, että tämän tuomion 90 kohdassa mainitun oikeuskäytännön vastaisesti komissio ei ole esittänyt näyttöä näiden esimerkkien edustavuudesta eikä se ole tuonut esiin yksilöityjä yhteisön tärkeinä pitämiä alueita tai konkreettisia erityisten suojelutoimien alueita.

112 Tästä seuraa, että kolmas kanneperuste on hylättävä.

***D Neljäs kanneperuste, joka koskee luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan virheellistä täytäntöönpanoa kansallisessa oikeudessa***

*1. Asianosaisten lausumat*

113 Komissio moittii kannekirjelmässään Bulgarian tasavaltaa siitä, ettei se ole noudattanut luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään, että suojelutoimenpiteiden toteuttaminen on vapaaehtoista.

114 Komission mukaan 10.5.2007 annetusta tuomiosta komissio v. Itävalta (C-508/04, EU:C:2007:274, 76 ja 87 kohta) ilmenee, että jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa tällaisia toimenpiteitä.

115 Komissio tuo erityisesti esiin, että ZBR:n 27 §:n sanamuodon mukaan ”voidaan laatia hoitosuunnitelmia”. ZBR:n 12 ja 19 §:ssä tosin säädetään mahdollisuudesta ottaa käyttöön kieltoja tai rajoituksia, jotka koskevat toimintaa, joka on ristiriidassa näiden alueiden suojelutavoitteiden kanssa, jos on olemassa vaara suojeltujen alueiden heikentymisestä. Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukainen velvollisuus toteuttaa tarvittavat suojelutoimenpiteet ei kuitenkaan voi rajoittua kyseisiin asetettaviin kieltoihin ja rajoituksiin, ja sen pitäisi sisältää tietyissä tapauksissa aktiivisten suojelutoimenpiteiden toteuttamisen.

116 ZBR:n 118 §:ssä säädetään, että biologisen monimuotoisuuden säilyttämistoimien on oltava tässä laissa, kansallisessa strategiassa ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä koskevassa kansallisessa suunnitelmassa asetettujen prioriteettien mukaisia. Tämä pykälä ei kuitenkaan sisällä mitään viittausta ZBR:n 29 §:ssä tarkoitettuihin suojelutoimenpiteisiin.

117 Bulgarian tasavalta ei kiistä vastineessaan sitä, että luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan suojelutoimenpiteet on toteutettava kaikissa tapauksissa, koska kyseisessä säännöksessä olevalla ilmaisulla ”tarvittaessa” tarkoitetaan ainoastaan hoitosuunnitelmia eikä sillä voida katsoa rajoitettavan yleisesti velvollisuutta toteuttaa asianmukaiset oikeudelliset, hallinnolliset tai sopimusoikeudelliset toimenpiteet.

118 Kyseinen jäsenvaltio väittää kuitenkin viitaten 14.2.2012 annettuun tuomioon Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 60 ja 61 kohta) ja 24.10.2013 annettuun tuomioon komissio v. Espanja (C-151/12, EU:C:2013:690, 27 ja 28 kohta), että SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan mukaan jäsenvaltioilla on direktiiviä täytäntöön pannessaan laaja harkintavalta valita keinot ja menetelmät direktiivin täytäntöönpanon varmistamiseksi. Direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeutta ei siten välttämättä edellytä lainsäädäntötoimia kaikissa jäsenvaltioissa.

119 Bulgarian tasavalta väittää tältä osin, että luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohta on pantu täytäntöön ZBR:n 12, 19, 27, 29, 30 ja 118 §:llä.

120 Kyseisen lain 12 §:ssä säädetään vaatimuksista, jotka erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevien asetusten on täytettävä. Näin ollen suojelutoimenpiteitä on toteutettu kyseessä olevan erityisten suojelutoimien alueen osoittamisesta lähtien.

121 Kyseisen lain 19 §:ssä säädetään toimenpiteistä, joilla pyritään suojelemaan yhteisön tärkeinä pitämiä alueita ennen niiden osoittamista erityisten suojelutoimien alueiksi. Kieltoja tai rajoituksia voidaan asettaa myös ennen tällaisen alueen osoittamista, jos kyseiselle alueelle saattaa aiheutua vahinkoa. Kyseiset kiellot ja rajoitukset ovat kuitenkin luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja suojelutoimenpiteitä.

122 Bulgarian tasavalta lisää, että ZBR:n 27 §:n mukaan erityisten suojelutoimien alueille voidaan laatia hoitosuunnitelmia ja että kyseisen lain 29 §:ssä säädetään hoitosuunnitelmiin sisällytettävistä toimenpiteistä.

123 Kuten ZBR:n 30 §:stä ilmenee, maankäyttösuunnitelmissa, alueellisissa metsänhoitosuunnitelmissa, metsäsuunnitelmissa ja -ohjelmissa sekä muiden lakien nojalla laadituissa kansallisissa ja alueellisissa ohjelmissa on noudatettava erityisten suojelutoimien alueita koskevia asetuksia ja hoitosuunnitelmiin sisältyviä toimenpiteitä.

124 ZBR:n 118 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan luontodirektiivissä tarkoitetut suojelutoimenpiteet on yksilöitävä kaikissa kyseisen alan suunnitelmissa, hankkeissa, ohjelmissa, politiikoissa ja strategioissa.

125 Näin ollen Bulgarian lainsäädännössä säädetään paitsi oikeudellisista välineistä, joilla varmistetaan suojeltujen alueiden suojelu Natura 2000:n yhteydessä, myös nimenomaisista säännöksistä, joissa toimivaltaiset viranomaiset velvoitetaan soveltamaan mainittuja oikeudellisia välineitä luontodirektiivissä säädetyissä tapauksissa ja siinä määriteltyjen perusteiden mukaisesti.

126 Bulgarian tasavalta viittaa aktiivisten suojelutoimenpiteiden osalta ZBR:n 115 §:n 1 momentin 9 kohtaan, jonka mukaan ympäristö- ja vesiministeri kehittää ja ottaa käyttöön mekanismeja, joilla on tarkoitus kannustaa omistajien tai käyttäjien, kansalaisjärjestöjen sekä yhdistysten ja muiden toimintoja biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi, säilyttämiseksi ja alkuperäisen tilan palauttamiseksi. Kyseinen jäsenvaltio esittää lisäksi esimerkkejä tällaisista toimenpiteistä, jotka on toteutettu Bulgarian lainsäädännön nojalla.

127 Komissio väittää vastauskirjelmässään, että ZBR:n 12 ja 19 § koskevat vain tietyntyyppisiä suojelutoimenpiteitä eli kieltoja ja rajoituksia mutta eivät ennakoivia suojelutoimenpiteitä. ZBR:n 27 ja 29 §:ssä säädetään ainoastaan mahdollisuudesta laatia hoitosuunnitelmia eikä pakollisesta suojelutoimenpiteiden käyttöön ottamisesta kaikille yhteisön tärkeinä pitämille alueille. ZBR:n 30 §:ssä ja 118 §:n 1 momentissa asetetaan tiettyjä vaatimuksia tietyntyyppisille suunnitelmille ja ohjelmille, joilla ei panna täytäntöön Natura 2000 -verkostossa asetettuja velvoitteita, mutta nämä vaatimukset eivät sisällä täydellistä suojelutoimenpiteiden kokonaisuutta kaikkien Natura 2000 -verkoston yhteydessä suojeltujen alueiden osalta.

128 Mitä tulee ZBR:n 115 ja 118 §:ään sekä 119 §:n 1 momenttiin, joihin Bulgarian tasavalta viittaa vastineessaan, niissä määritetään eri yksiköiden toimivaltuudet biologista monimuotoisuutta koskevan politiikan osalta, mutta niissä ei säädetä tarvittavien suojelutoimenpiteiden toteuttamisesta tai soveltamisesta kaikilla erityisten suojelutoimien alueilla.

129 Bulgarian tasavalta vastaa vastauskirjelmässään, että Bulgarian oikeusjärjestyksessä hallintoviranomaisten autonomia muodostuu siitä, että ne valitsevat sopivimmat keinot lakisääteisten velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi.

130 Kyseinen jäsenvaltio vetoaa myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, erityisesti 3.4.2014 annettuun tuomioon Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, 40 ja 41 kohta), jonka mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten elinten valittavaksi muodon ja keinot.

131 ZBR:n säännösten mukaan kyseisen lain 12 §:ssä tarkoitettujen erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevien asetusten antaminen ei ole toimivaltaisten hallintoviranomaisten mahdollisuus vaan velvollisuus kaikkien näiden alueiden osalta. Nämä viranomaiset ovat myös velvollisia ilmoittamaan asetuksissaan kyseisen erityisten suojelutoimien alueen suojelukohteen ja -tavoitteet sekä näiden tavoitteiden vastaisen toiminnan kiellot tai rajoitukset.

132 Maankäyttösuunnitelmien, alueellisten metsänhoitosuunnitelmien ja metsäsuunnitelmien ja -ohjelmien lisäksi ZBR:n 30 §:n 1 momentissa säädetään, että kaikkien muiden lakien kuin ZBR:n nojalla laadittujen kansallisten ja alueellisten ohjelmien on oltava erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista koskevien määräysten ja niiden mahdollisten muutosten mukaisia.

133 Bulgarian tasavalta lisää, että ZBR:n 35 §:ssä säädetään tietyistä toimenpiteistä lajien suojelemiseksi, ja siinä säädetään erityisesti, että luonnonvaraisia kasvi-, eläin- ja sienilajeja suojellaan niiden luonnollisessa ympäristössä muun muassa säilyttämällä niiden elinympäristöt kansallisessa ekologisessa verkostossa, asettamalla laji säännellyn suojelu- tai käyttöjärjestelmän alaisuuteen taikka säilyttämällä tai saattamalla ennalleen elinympäristön olosuhteet kyseisten lajien ekologisten vaatimusten mukaisesti.

134 Lopuksi kansallisessa vesilainsäädännössä säädetään velvollisuudesta toteuttaa toimenpiteitä yhteisön tärkeinä pitämien alueiden suojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Kuten kyseisestä säännöstöstä ilmenee, vesistöalueiden hoitosuunnitelmissa on määrättävä toimenpiteistä, joilla voidaan saavuttaa tällaisten alueiden suojelutavoitteet kyseisessä säännöstössä edellytettyjen arviointien perusteella. Nämä toimenpiteet eivät rajoitu toimintaa koskeviin kieltoihin tai rajoituksiin.

*2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

135 Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet, jotka vastaavat alueella esiintyvien liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologisia vaatimuksia (tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 143 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

136 Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut suojelutoimenpiteet eivät saa rajoittua ihmisen aiheuttamien ulkoisten haitallisten vaikutusten ja häiriöiden torjumiseen vaan tilanteen mukaan niihin on sisällyttävä myös positiivisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on säilyttää alueen tila ja parantaa sitä (tuomio 29.6.2023, komissio v. Irlanti (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-444/21, EU:C:2023:524, 150 kohta).

137 Näiden velvoitteiden täytäntöönpanon varmistamiseksi tarvittavasta kansallisesta säännöstöstä on lisäksi muistutettava, että luontodirektiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti ja riittävän yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, jotta täytettäisiin oikeusvarmuutta koskeva edellytys (ks. vastaavasti tuomio 21.9.2023, komissio v. Saksa (Erityisten suojelutoimien alueiden suojelu), C-116/22, EU:C:2023:687, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

138 Nyt käsiteltävässä asiassa Bulgarian tasavalta on esittänyt vastineessaan tiettyjä konkreettisia sitovia säännöksiä, joiden mukaan Bulgarian viranomaisten on toteutettava suojelutoimenpiteitä ja erityisesti aktiivisia suojelutoimenpiteitä.

139 Komissio on väittänyt vastauskirjelmässään, että mainituissa Bulgarian säännöksissä ei säädetä velvoitteesta toteuttaa tarvittavia suojelutoimenpiteitä kaikilla erityisten suojelutoimien alueilla.

140 Tältä osin on todettava, että komission väitteet perustuvat sekaannukseen yhtäältä sen välillä, että jäsenvaltiossa ei ole riittäviä lainsäädännöllisiä puitteita, jotka mahdollistaisivat tämän tuomion 137 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti asianmukaisten suojelutoimenpiteiden toteuttamisen, ja toisaalta sen välillä, ettei kyseisiä toimenpiteitä ole toteutettu kaikkien erityisten suojelutoimien alueiden osalta.

141 Näistä seikoista ensimmäisestä on todettava, että kun otetaan huomioon Bulgarian tasavallan esittämät seikat ja erityisesti esimerkit kansallisista säännöksistä, joissa Bulgarian viranomaisille asetetaan velvollisuus toteuttaa suojelutoimenpiteitä, mukaan lukien ennakoivat toimenpiteet, komissio ei ole osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, ettei Bulgarian säännöstöllä voida varmistaa kyseisen jäsenvaltion velvoitteiden tosiasiallista täyttämistä luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

142 Jälkimmäisestä seikasta on todettava, että se on jo ollut kolmannen kanneperusteen kohteena, jonka yhteydessä komissio ei väitä, että Bulgarian tasavalta olisi jättänyt toteuttamatta suojelutoimenpiteet kyseessä olevilla yhteisön tärkeinä pitämillä alueilla eli ensimmäisessä kanneperusteessa tarkoitetuilla yksilöidyillä alueilla.

143 Neljäs kanneperuste on näin ollen hylättävä.

144 Edellä todettujen seikkojen perusteella on todettava, että Bulgarian tasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole muodostanut mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa erityisten suojelutoimien alueiksi 194:ää kyseessä olevista 229:sta yhteisön tärkeänä pitämästä alueesta.

145 Kanne hylätään muilta osin.

## Oikeudenkäyntikulut

146 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos osa asianosaisen vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

147 Koska nyt esillä olevassa asiassa osa vaatimuksista on ratkaistu komission ja osa Bulgarian tasavallan hyväksi, ne velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (seitsemäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Bulgarian tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU, 4 artiklan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska**

   **se ei ole muodostanut mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa erityisten suojelutoimien alueiksi 194:ää yhteensä 229:stä yhteisön tärkeänä pitämästä alueesta, jotka on merkitty luetteloihin, joista on päätetty neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisen, alppivyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon toisesta päivityksestä 12.12.2008 tehdyllä komission päätöksellä 2009/91/EY, neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisesta alustavasta luettelosta Mustanmeren vyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista 12.12.2008 tehdyllä komission päätöksellä 2009/92/EY, neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisen, mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon toisesta päivityksestä 12.12.2008 tehdyllä komission päätöksellä 2009/93/EY ja mannervyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon kuudennen päivityksen hyväksymisestä 16.11.2012 annetulla komission täytäntöönpanopäätöksellä 2013/23/EU.**

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Euroopan komissio ja Bulgarian tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset