Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 20. junija 2024*

Kazalo

I. Pravni okvir . . . 3

A. Pravo Unije . . . 3

B. Bolgarsko pravo . . . 5

II. Predhodni postopek . . . 9

III. Postopek pred Sodiščem . . . 10

IV. Tožba . . . 12

A. Prvi očitek: nedoločitev posebnih ohranitvenih območij . . . 12

1. Trditve strank . . . 12

2. Presoja Sodišča . . . 13

B. Drugi očitek: nedoločitev podrobnih in specifičnih ciljev ohranjanja za posebna ohranitvena območja . . . 14

1. Trditve strank . . . 14

2. Presoja Sodišča . . . 17

C. Tretji očitek: nesprejetje potrebnih ohranitvenih ukrepov . . . 18

1. Trditve strank . . . 18

2. Presoja Sodišča . . . 20

D. Četrti očitek: nepravilen prenos člena 6(1) Direktive o habitatih v nacionalno pravo . . . 21

1. Trditve strank . . . 21

* Jezik postopka: bolgarščina.

2. Presoja Sodišča 23

Stroški 24

„Neizpolnitev obveznosti države – Okolje – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Člen 4(4) in člen 6(1) – Nedoločitev posebnih ohranitvenih območij, ciljev ohranjanja in ohranitvenih ukrepov“

V zadevi C-85/22,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 8. februarja 2022,

Evropska komisija, ki jo zastopata C. Hermes in G. Koleva, agenta,

tožeča stranka,

proti

Republiki Bolgariji, ki so jo sprva zastopale T. Mitova, E. Petranova in L. Zaharieva, nato pa T. Mitova in L. Zaharieva, agentke,

tožena stranka,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi F. Biltgen, predsednik senata, J. Passer, sodnik, in M. L. Arastey Sahún (poročevalka), sodnica,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Bolgarija ni izpolnila obveznosti iz člena 4(4) in člena 6(1) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 193) (v nadaljevanju: Direktiva o habitatih):

– ker 194 od 229 območij, pomembnih za Skupnost, ki so bila uvrščena na sezname iz Odločbe Komisije 2009/91/ES z dne 12. decembra 2008 o sprejetju drugega posodobljenega seznama za

Skupnost pomembnih območij v alpski biogeografski regiji v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS (UL 2009, L 43, str. 21), iz Odločbe Komisije 2009/92/ES z dne 12. decembra 2008 o sprejetju prvotnega seznama za Skupnost pomembnih območij v črnomorski biogeografski regiji v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS (UL 2009, L 43, str. 59), iz Odločbe Komisije 2009/93/ES z dne 12. decembra 2008 o sprejetju drugega posodobljenega seznama za Skupnost pomembnih območij v celinski biogeografski regiji v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS (UL 2009, L 43, str. 63) in iz Izvedbenega sklepa Komisije 2013/23/EU z dne 16. novembra 2012 o sprejetju šestega posodobljenega seznama območij, pomembnih za Skupnost, v celinski biogeografski regiji (UL 2013, L 24, str. 58) (v nadaljevanju skupaj: zadevna območja, pomembna za Skupnost), ni čim prej in najkasneje v šestih letih določila za posebna ohranitvena območja;

– ker je sistematično in trajno opuščala določitev podrobnih in specifičnih ciljev ohranjanja za zadevna posebna ohranitvena območja;

– ker je sistematično in trajno opuščala sprejetje potrebnih ohranitvenih ukrepov, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I k Direktivi o habitatih in vrst iz Priloge II k tej direktivi, ter

– ker v nacionalno pravo ni pravilno prenesla člena 6(1) Direktive o habitatih.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

2 V tretji in osmi uvodni izjavi Direktive o habitatih je navedeno:

„ker ta direktiva prispeva k splošnemu cilju trajnostnega razvoja, saj je njen glavni cilj spodbujati vzdrževanje biotske raznovrstnosti ob upoštevanju gospodarskih, družbenih, kulturnih in regionalnih zahtev; ker je treba za vzdrževanje biotske raznovrstnosti pri določenih primerih vzdrževati ali celo spodbujati človekove dejavnosti;

[…]

ker je primerno, da se na vsakem določenem območju izvajajo potrebni ukrepi glede na zastavljene cilje ohranjanja“.

3 Člen 3(1) in (2) te direktive določa:

„1. Vzpostavi se usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij, imenovano Natura 2000. To omrežje, ki ga sestavljajo območja z naravnimi habitatnimi tipi iz Priloge I in habitati vrst iz Priloge II, omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.

Omrežje Natura 2000 vključuje posebna območja varstva, ki so jih države članice določile na podlagi Direktive 79/409/EGS [Sveta z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 98)].

2. Vsaka država članica prispeva k vzpostavitvi Nature 2000 sorazmerno glede na zastopanost naravnih habitatnih tipov in habitatov vrst iz odstavka 1 na njenem ozemlju. Zato vsaka država članica skladno s členom 4 določi posebna ohranitvena območja, pri čemer upošteva cilje iz odstavka 1.“

4 Člen 4 navedene direktive določa:

„1. Na podlagi meril iz Priloge III (faza 1) in ustreznih znanstvenih informacij vsaka država članica predlaga seznam območij in označi, kateri naravni habitatni tipi iz Priloge I in domorodne vrste iz Priloge II so prisotni na teh območjih. Pri živalskih vrstah z velikim območjem razširjenosti ta območja ustrezajo tistim prostorom naravnega območja razširjenosti te vrste, ki imajo fizične ali biološke dejavnike, bistvene za njihovo življenje in razmnoževanje. Pri vodnih vrstah z velikim območjem razširjenosti se taka območja predlagajo le, če je možno opredeliti območje, ki ima fizične in biološke dejavnike, bistvene za njihovo življenje in razmnoževanje. Če je to primerno, države članice predlagajo, glede na izide spremljanja iz člena 11, prilagoditev seznama.

Seznam se pošlje Komisiji v treh letih od notifikacije te direktive skupaj z informacijami o vsakem območju. Te informacije vključujejo karto območja, njegovo ime, lokacijo, obseg in podatke, zbrane pri uporabi meril iz Priloge III (faza 1) in se predložijo v obliki, ki jo določi Komisija, skladno s postopkom iz člena 21.

2. Na podlagi meril iz Priloge III (faza 2) ter v okviru vsake od devetih biogeografskih regij iz člena 1(c)(iii) in celotnega ozemlja iz člena 2(1) Komisija izdela iz seznamov držav članic v soglasju z vsako državo članico osnutek seznama območij, pomembnih za Skupnost, v katerem so označena območja z enim ali več prednostnimi naravnimi habitatnimi tipi ali prednostnimi vrstami.

Države članice, katerih območja z enim ali več prednostnimi naravnimi habitatnimi tipi in prednostnimi vrstami obsegajo več kot 5 % nacionalnega ozemlja, lahko v soglasju s Komisijo zahtevajo, da se merila iz Priloge III (faza 2) prožneje uporabljajo pri izbiri vseh območij, ki so na njenem ozemlju pomembna za Skupnost.

Seznam območij, ki so bila izbrana za območja, pomembna za Skupnost, na katerem so označena območja z enim ali več prednostnimi naravnimi habitatnimi tipi ali prednostnimi vrstami, sprejme Komisija skladno s postopkom iz člena 21.

3. Seznam iz odstavka 2 se izdela v šestih letih od notifikacije te direktive.

4. Ko je območje, pomembno za Skupnost, sprejeto skladno s postopkom iz odstavka 2, zadevna država članica čim prej in najkasneje v šestih letih določi to območje za posebno ohranitveno območje in določi prednostne naloge glede na pomembnost območij za ohranjanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitatnega tipa iz Priloge I ali vrste iz Priloge II ter za usklajenost Nature 2000 in glede na nevarnost, da bi se ta območja razvrednotila ali uničila.

5. Takoj, ko je območje uvrščeno na seznam iz tretjega pododstavka odstavka 2, zanj velja člen 6(2), (3) in (4).“

5 Člen 6, od (1) do (3), iste direktive določa:

„1. Za posebna ohranitvena območja države članice določijo potrebne ohranitvene ukrepe, ki po potrebi vključujejo ustrezne načrte upravljanja, pripravljene posebej za ta območja ali zajete v drugih razvojnih načrtih, ter ustrezne zakonske, upravne ali pogodbene ukrepe, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I in vrst iz Priloge II na teh območjih.

2. Države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.

3. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.“

B. Bolgarsko pravo

6 Člen 8 Zakon za biologichnoto raznoobrazie (zakon o biološki raznovrstnosti) (DV št. 77 z dne 9. avgusta 2002) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v obravnavani zadevi (v nadaljevanju: ZBR), določa:

„(1) Ministrstvo za okolje in vode zagotovi študijo, oceno in pripravo dokumentov v zvezi z lokacijami iz člena 7, ki vsebujejo:

1. ime;

2. predmet in cilje ohranjanja varovanega območja;

4. izpolnjene standardne obrazce, ki vsebujejo podatke in ocene;

5. kartografsko gradivo in zapis koordinat meja varovanega območja.

(2) Predloge za območja, ki so v skladu z odstavkom 1 predmet študije, lahko pripravijo nacionalni organi ter javne in znanstvene organizacije.

(3) Ministrstvo za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo, izvajalska agencija za gozdove, agencija za geodezijo, kartografijo in kataster ter občine dajo ministrstvu za okolje in vode na voljo podatke iz odstavka 1, točka 5, v zameno za kritje zgolj stroškov, nastalih zaradi kopij ustrezne dokumentacije.

(4) Ministrstvo za okolje in vode javnost in organizacije, pristojne za izvedbo študije iz odstavka 2, obvesti o začetku te študije z objavo na svoji spletni strani in v vsaj enem dnevnem časopisu.“

7 Člen 12 ZBR določa:

„(1) Ministrstvo za okolje in vode pripravi osnutek uredbe o določitvi vsakega varovanega območja, ki je na seznamu iz člena 10(4).

(2) V osnutku uredbe iz odstavka 1 so navedeni:

1. podlaga za njeno sprejetje;

2. ime in lokacija varovanega območja;

3. predmet in cilji ohranjanja varovanega območja;

4. skupna površina z opisom zemljišč, zajetih z varovanim območjem, in/ali zapis koordinat meja varovanega območja;

5. prepovedi oziroma omejitve dejavnosti, ki so v nasprotju s cilji ohranjanja varovanega območja.

(3) Ministrstvo za okolje in vode javnost obvesti o osnutku uredbe z objavo v vsaj enem dnevnem časopisu in na svoji spletni strani. V obvestilu se navede, kje in pod katerimi pogoji je mogoč vpogled v besedilo osnutka uredbe v celoti.

(4) Celotno besedilo osnutka uredbe je objavljeno na spletni strani ministrstva za okolje in vode, dostopno pa je tudi v upravnih prostorih regionalnih inšpektoratov za okolje in vode, ki so krajevno pristojni za varovano območje.

(5) Zainteresirane osebe lahko v enem mesecu od objave iz odstavka 3 ministru za okolje in vode pisno predložijo mnenja, zadržke in predloge glede osnutka uredbe, ki se nanašajo samo na prepovedi ali omejitve iz odstavka 2, točka 5.

(6) Minister za okolje in vode v roku enega meseca po izteku roka iz odstavka 5 sprejme dokončno odločitev glede predloženih mnenj, zadržkov in predlogov ter izda uredbo o določitvi zadevnega varovanega območja.

(7) Uredba iz odstavka 6 je dokončna in zoper njo ni pravnega sredstva.“

8 Člen 19 ZBR določa:

„(1) Če obstaja nevarnost poslabšanja stanja območij, uvrščenih na seznam iz člena 10(2), preden se ta območja določijo za ohranitvena območja, minister za okolje in vode z uredbo, objavljeno v uradnem listu, prepove ali omeji posebne dejavnosti na teh območjih za obdobje največ dveh let, razen na območjih, ki so dana na voljo nacionalni obrambi in oboroženim silam.

(2) Pritožba zoper uredbo iz odstavka 1 ne zadrži njene izvršitve.“

9 Člen 27 ZBR določa:

„Za ohranitvena območja iz člena 3(1), točka 1, se lahko pripravijo načrti upravljanja.“

10 Člen 29 ZBR določa:

„(1) Načrti upravljanja iz člena 27 vsebujejo ukrepe za preprečevanje poslabšanja stanja naravnih habitatnih tipov in habitatov vrst ter ogrožanja in vznemirjanja vrst, za ohranitev katerih so bila določena ustrezna območja.

(2) Ukrepi iz odstavka 1 vključujejo:

1. prepoved oziroma omejitev dejavnosti, ki so v nasprotju z zahtevami ohranjanja zadevnih varovanih območij;

2. preventivne dejavnosti, namenjene preprečevanju predvidljivih neželenih dogodkov;

3. podporne, usmerjevalne in regulativne dejavnosti;

4. obnovo naravnih habitatov in habitatov vrst ali populacij živalskih in rastlinskih vrst;

5. izvajanje znanstvenih raziskav, izobraževalnih dejavnosti in dejavnosti spremljanja.

(3) Pri določanju ukrepov iz odstavka 2 je treba, kolikor je to mogoče, upoštevati naslednje dejavnike:

1. regionalne in lokalne posebnosti, razen tistih, ki se nanašajo na ohranjanje biotske raznovrstnosti, ter družbene zahteve;

2. trajnostna raba obnovljivih virov.

(4) Na varovanih območjih, za katera je predvideno sofinanciranje v skladu s členom 10(6) in za katera so bili ukrepi določeni v skladu z odstavkom 1, vendar je bilo njihovo izvajanje zaradi zamude pri sofinanciranju odloženo, se ne izvajajo nobeni novi ukrepi, ki bi lahko povzročili poslabšanje zadevnega varovanega območja.“

11 Člen 30 ZBR določa:

„(1) Razvojni načrti, regionalni načrti za razvoj gozdnih površin, gozdarski načrti in programi ter nacionalni in regionalni programi, pripravljeni v skladu z drugimi zakoni, morajo biti skladni z uredbami iz člena 12(6) in člena 16(4) ter z ukrepi iz člena 29.

(2) Da bi zagotovili povezave med ohranitvenimi območji, načrti in projekti iz odstavka 1 vključujejo ukrepe in dejavnosti za zaščito krajinskih elementov, ki so na podlagi njihove linearne in stalne strukture oziroma povezovalne funkcije pomembni za selitev, geografsko porazdelitev in genetsko izmenjavo populacij ter rastlinskih in živalskih vrst.“

12 Člen 35 ZBR določa:

„Rastlinske in živalske vrste ter *fungi* prostoživeče flore, favne in gliv Republike Bolgarije so v svojem naravnem okolju varovani z:

1. ohranjanjem njihovih habitatov v nacionalnem ekološkem omrežju;

2. vključitvijo vrste v sistem zaščite oziroma regulirane uporabe;

3. ohranjanjem ali obnavljanjem habitatnih razmer v skladu z ekološkimi zahtevami zadevnih vrst;

4. pripravo in izvajanjem akcijskih načrtov za vrste z različnimi ravnmi ogroženosti;

5. ponovno naselitvijo izumrlih vrst ter obnovo populacij redkih in ogroženih vrst;

6. nadzorom in urejanjem tujerodnih vrst, ki so ali bi lahko bile namerno ali nenamerno naseljene v naravo in ki ogrožajo domorodne vrste.“

13 Člen 115 ZBR določa:

„(1) Minister za okolje in vode:

1. izvaja državno politiko na področju varstva in ohranjanja biotske raznovrstnosti;

[…]

4. vzpostavi in upravlja nacionalno ekološko omrežje;

[…]

6. usklajuje dejavnosti drugih ministrstev, oddelkov, občin, javnih organizacij ter znanstvenih in univerzitetnih inštitutov za ohranjanje biotske raznovrstnosti;

7. organizira nadzor nad dejavnostmi lastnikov oziroma uporabnikov zemljišč, gozdnih površin in vodnih teles, vključenih v nacionalno ekološko omrežje;

[…]

9. pripravi in izvaja mehanizme za spodbujanje dejavnosti lastnikov oziroma uporabnikov, nevladnih organizacij, združenj in drugih, katerih cilj je ohranjanje, vzdrževanje in obnavljanje biotske raznovrstnosti;

[…]“

14 Člen 118(1) ZBR določa:

„Ministrstvo za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo, ministrstvo za regionalni razvoj in javna dela ter drugi nacionalni organi, njihovi pododdelki in občine v okviru svojih pristojnosti:

1. izvajajo ukrepe za ohranjanje biotske raznovrstnosti;

2. ohranjanje biotske raznovrstnosti in trajnostno upravljanje bioloških virov vključujejo v vse ustrezne načrte, projekte, programe, politike in strategije ustreznega sektorja, pri čemer zajamejo zlasti dejavnosti ohranjanja biotske raznovrstnosti v skladu s prioritetami tega zakona, nacionalno strategijo in nacionalnim načrtom za ohranjanje biotske raznovrstnosti;

[…]“

15 Člen 119(1) ZBR določa:

„Ministrstvo za okolje in vode, ministrstvo za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo, občine ter fizične in pravne osebe – lastniki in uporabniki gozdnih površin, zemljišč in vodnih teles nacionalnega ekološkega omrežja – skrbijo za njihovo upravljanje in varstvo v skladu z določbami tega zakona in drugih posebnih zakonov.“

II. Predhodni postopek

16 Komisija je z odločbami 2009/91, 2009/92 in 2009/93 ter z Izvedbenim sklepom 2013/23 pripravila sezname območij, pomembnih za Skupnost, v alpski, črnomorski in celinski biogeografski regiji. Ti seznami so bili posodobljeni z Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2015/2375 z dne 26. novembra 2015 o sprejetju tretje posodobitve seznama za Skupnost pomembnih območij v črnomorski biogeografski regiji (UL 2015, L 338, str. 938) in Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2018/43 z dne 12. decembra 2017 o sprejetju 11. posodobitve seznama za Skupnost pomembnih območij v celinski biogeografski regiji (UL 2018, L 15, str. 397).

17 Šestletni rok za določitev teh območij kot posebnih ohranitvenih območij v skladu s členom 4(4) Direktive o habitatih se je iztekel 12. decembra 2014 za območja iz odločb 2009/91, 2009/92 in 2009/93 ter 16. novembra 2018 za območja iz Izvedbenega sklepa 2013/23.

18 Komisija je z dopisom z dne 5. oktobra 2016 Republiko Bolgarijo pozvala, naj ji sporoči ukrepe, sprejete za določitev območij, pomembnih za Skupnost, za posebna ohranitvena območja v skladu s tem členom 4(4) Direktive o habitatih in za sprejetje potrebnih ohranitvenih ukrepov v skladu s členom 6(1) te direktive.

19 Glede na odgovor Republike Bolgarije z dne 14. decembra 2016 je Komisija menila, da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz navedenih določb, in ji je 25. januarja 2019 poslala uradni opomin.

20 Bolgarski organi so v odgovoru na ta uradni opomin z dne 21. maja 2019 podrobno predstavili nov pristop, uporabljen za upravljanje varovanih območij v okviru omrežja Natura 2000. V zvezi s tem so navedli, da se trenutno pripravlja dokument za sprejetje metode za določitev ciljev ohranjanja teh območij.

21 Ti organi so 18. maja 2020 Komisijo med drugim obvestili o napredku pri pripravi navedenega dokumenta in določitvi posebnih ohranitvenih območij.

22 Komisija je po preučitvi teh informacij, ki jih je predložila Republika Bolgarija, izdala obrazloženo mnenje na podlagi člena 258, prvi odstavek, PDEU, ki ga je ta država članica prejela 2. julija 2020, in jo pozvala, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z Direktivo o habitatih. V tem obrazloženem mnenju je Komisija navedeni državi članici očitala, da ni izpolnila obveznosti iz člena 4(4) in člena 6(1) te direktive:

– ker 207 od 229 zadevnih območij, pomembnih za Skupnost, ni opredelila za posebna ohranitvena območja v določenem roku;

– ker je sistematično in trajno opuščala določitev podrobnih in specifičnih varstvenih ciljev za zadevna posebna ohranitvena območja;

– ker je sistematično in trajno opuščala sprejetje potrebnih ohranitvenih ukrepov, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I k Direktivi o habitatih in naravnih vrst iz Priloge II k tej direktivi, ter

– ker v bolgarsko pravo ni pravilno prenesla člena 6(1) Direktive o habitatih.

23 Rok za uskladitev z obrazloženim mnenjem je bil 2. oktober 2020.

24 Republika Bolgarija je na to obrazloženo mnenje odgovorila v dopisu z dne 29. septembra 2020.

25 Ker je Komisija po preučitvi tega odgovora bolgarskih organov in drugih razpoložljivih informacij menila, da Republika Bolgarija ni sprejela potrebnih ukrepov za izpolnitev obveznosti iz člena 4(4) in člena 6(1) Direktive o habitatih, je 8. februarja 2022 vložila to tožbo.

III. Postopek pred Sodiščem

26 S sklepom predsednika Sodišča z dne 21. februarja 2023 je bil postopek v tej zadevi prekinjen do razglasitve sodbe z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 S sklepom predsednika Sodišča z dne 27. septembra 2023 se je postopek v tej zadevi nadaljeval.

28 Sodišče je z dopisom z dne 1. decembra 2023 Republiko Bolgarijo in Komisijo pozvalo, naj se izrečeta o vplivu sodb z dne 29. junija 2023, Komisija/Irska (Varstvo posebnih ohranitvenih območij) (C-444/21, EU:C:2023:524), in z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij) (C-116/22, EU:C:2023:687), na obravnavano zadevo.

29 Komisija je v odgovoru na ta dopis v dopisu z dne 15. decembra 2023 navedla, da je v tožbi opozorila na zahteve po specifičnosti in natančnosti ciljev ohranjanja, ker morajo ti cilji, prvič, biti specifični za zadevno posebno ohranitveno območje, drugič, zajemati vse vrste in habitatne tipe, pomembne za Skupnost, tretjič, jasno opredeliti različne zadevne habitatne tipe in vrste, četrtič, jasno opredeliti stanje, ki ga morajo doseči habitatni tipi in vrste zadevnega območja, in petič, biti količinsko opredeljivi in merljivi.

30 Komisija meni, da sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij) (C-116/22, EU:C:2023:687), za obravnavano zadevo ni upoštevna, ker v njej ni pojasnil glede zahtev po specifičnosti in natančnosti navedenih ciljev ohranjanja.

31 V zvezi z zahtevo po količinski opredeljivosti in merljivosti ciljev ohranjanja je Komisija opozorila, da je v tožbi štela, da cilji ohranjanja, ki jih je Republika Bolgarija postavila v 11 uredbah o določitvi posebnih ohranitvenih območij, ki so bile sprejete v obdobju od leta 2015 do leta 2019, in v 25 uredbah o določitvi takih območij, ki so bile sprejete leta 2020, niso bili niti specifični za zadevna posebna ohranitvena območja niti dovolj natančni, ker jih ni mogoče količinsko opredeliti in meriti, pa tudi zato, ker niso izpolnjevali drugih zahtev Sodišča glede specifičnosti.

32 Komisija je dodala, da je v utemeljitev očitka, da je Republika Bolgarija v nasprotju s členom 4(4) in členom 6(1) Direktive o habitatih sistematično in trajno opuščala določitev ciljev ohranjanja in ohranitvenih ukrepov, navedla reprezentativne primere, saj se tožba nanaša na vse cilje ohranjanja in vse ohranitvene ukrepe, ki jih je Republika Bolgarija opredelila in sprejela ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

33 Komisija je sklenila, da je njena razlaga člena 6(1) Direktive o habitatih, ki jo je navedla v okviru četrtega očitka, v skladu s sodbama z dne 29. junija 2023, Komisija/Irska (Varstvo posebnih ohranitvenih območij) (C-444/21, EU:C:2023:524), in z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 Republika Bolgarija je v dopisu z dne 18. decembra 2023 trdila, da pri določitvi posebnih ohranitvenih območij ni mogla primerjati varstva, ki je območjem, pomembnim za Skupnost, dana na eni strani z bolgarsko ureditvijo, na drugi strani pa z nacionalnimi ureditvami iz sodb z dne 29. junija 2023, Komisija/Irska (Varstvo posebnih ohranitvenih območij) (C-444/21, EU:C:2023:524), in z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Kljub temu je navedla, da se zahteve iz člena 4(4) in člena 6 Direktive o habitatih v skladu z bolgarsko ureditvijo *de facto* izvajajo za vsa zadevna območja, pomembna za Skupnost.

36 Glede določitve ciljev ohranjanja je Republika Bolgarija menila, da je drugače kot toženi stranki v zadevah, v katerih sta bili izdani navedeni sodbi, v pisnem delu postopka trdila, da so bili v njenem primeru cilji ohranjanja določeni v roku za vsa zadevna posebna ohranitvena območja.

37 Pojasnila je, da je glede na sodbi z dne 29. junija 2023, Komisija/Irska (Varstvo posebnih ohranitvenih območij) (C-444/21, EU:C:2023:524), in z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij) (C-116/22, EU:C:2023:687), pristop Komisije v zvezi z načinom določitve navedenih ciljev ohranjanja po njenem mnenju preveč formalen, ker ne upošteva raznolikosti vrst in habitatov ter okoliščin, značilnih za posamezno državo članico.

38 Glede določitve ohranitvenih ukrepov je Republika Bolgarija poudarila, da je sprejela posebne ukrepe, vključno z aktivnimi ukrepi, ki se nanašajo na posebne skupine vrst in habitatov, ter predložila za to upoštevne dokumente.

39 Komisija pa naj ne bi podala pripomb glede navedenih dokumentov, pri čemer naj bi na splošno navedla, da praksa Republike Bolgarije ni v skladu z Direktivo o habitatih, ne da bi to trditev podprla s konkretnimi dokazi.

IV. Tožba

A. Prvi očitek: nedoločitev posebnih ohranitvenih območij

1. Trditve strank

40 Komisija v tožbi Republiki Bolgariji očita, da je kršila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 4(4) Direktive o habitatih, ker 194 od 229 zadevnih območij, pomembnih za Skupnost, pred 12. decembrom 2014 – za območja, na katera se nanašajo odločbe 2009/91, 2009/92 in 2009/93 – in pred 16. novembrom 2018 – za območja, na katera se nanaša Izvedbeni sklep 2013/23 – ni določila za posebna ohranitvena območja.

41 Komisija trdi, da je šestletni rok, ki ga imajo države članice na voljo za uskladitev z zahtevami iz člena 4(4) Direktive o habitatih, dovolj dolg, da lahko sprejmejo učinkovite nacionalne ukrepe za upravljanje omrežja Natura 2000 ter določijo pristojnosti nacionalnih in regionalnih organov v zvezi s tem.

42 Republika Bolgarija naj bi pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju, in sicer 2. oktobra 2020, za posebna ohranitvena območja določila samo 35 od 229 zadevnih območij, pomembnih za Skupnost. 150 dodatnih območij naj bi bilo določenih za posebna ohranitvena območja z uredbami, objavljenimi po tem roku, tako da naj bi bilo število območij, ki jih je še treba določiti za posebna ohranitvena območja, 44.

43 Republika Bolgarija v odgovoru na tožbo odgovarja, da je minister za okolje in vode pred 31. marcem 2021 sprejel uredbe o določitvi vseh posebnih ohranitvenih območij, ki do tedaj niso bila določena in za katera ni bila potrebna nobena prilagoditev prostorskih meja. Vendar Republika Bolgarija priznava, da do danes še niso bile sprejete uredbe o določitvi posebnih ohranitvenih območij za 44 območij, ki so predmet te zadeve, ker je treba prostorske meje teh območij po odkritju nepravilnosti glede na njihove cilje ohranjanja spremeniti.

44 Republika Bolgarija dodaja, da nacionalna zakonodaja določa ustrezne mehanizme preventivnega varstva za obdobje pred uradno objavo uredb o določitvi posebnih ohranitvenih območij. Ta država članica tako primeroma navaja, da bi morala v skladu s členom 8(1) ZBR dokumentacija za vsako območje, katerega določitev za posebno ohranitveno območje je predlagana, vsebovati ime, predmet in cilje ohranjanja za zadevno območje, standardni obrazec, ki vsebuje podatke in ocene, kartografsko gradivo in zapis koordinat prostorskih meja zadevnega območja. Poleg tega je Republika Bolgarija predložila podatke, ki po njenem mnenju dokazujejo zadovoljivo stanje varstva območij, pomembnih za Skupnost, v Bolgariji.

45 Komisija v repliki zlasti poudarja, da ohranitev območij, pomembnih za Skupnost, preden so ta določena za posebna ohranitvena območja, zadevne države članice ne odvezuje obveznosti iz člena 4(4) te direktive, da zagotovi tako določitev.

46 Republika Bolgarija v dupliki priznava zamudo pri uradni objavi splošnih upravnih aktov za določitev posebnih ohranitvenih območij, vendar trdi, da je bilo v skladu z nacionalno zakonodajo izvajanje zahtev iz členov 4(4) in 6 Direktive o habitatih zagotovljeno za vsa zadevna območja, pomembna za Skupnost, saj so bili predmet in cilji ohranjanja teh območij opredeljeni z dokumentacijo iz člena 8(1) ZBR.

47 Republika Bolgarija poudarja, da je upravno breme, povezano z določitvijo posebnih ohranitvenih območij, večje za države članice z velikim obsegom omrežja območij, pomembnih za Skupnost, glede na njihovo nacionalno ozemlje in velikim številom zaščitenih naravnih habitatnih tipov na teh območjih, kakršna je Republika Bolgarija. Poleg tega naj bi bila biotska raznovrstnost v navedenih državah bolje varovana, saj so te države svoje obveznosti iz člena 4(1) Direktive o habitatih izpolnile v večji meri.

2. Presoja Sodišča

48 Najprej je treba opozoriti, da člen 3(2) Direktive o habitatih državam članicam nalaga, da prispevajo k vzpostavitvi omrežja Natura 2000 sorazmerno glede na zastopanost naravnih habitatnih tipov iz Priloge I k tej direktivi in habitatov vrst iz Priloge II k navedeni direktivi na svojem ozemlju ter da v ta namen v skladu s členom 4 iste direktive in po postopku, določenem s to direktivo, območja določijo za posebna ohranitvena območja (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 26).

49 Postopek določitve območij, pomembnih za Skupnost, za posebna ohranitvena območja, kot je določen v členu 4 Direktive o habitatih, poteka v štirih fazah. V skladu z odstavkom 1 tega člena vsaka država članica predlaga seznam območij in označi, kateri naravni habitatni tipi in domorodne vrste so prisotni, ta seznam pa se pošlje Komisiji (prva faza). V skladu z odstavkom 2 navedenega člena Komisija iz seznamov držav članic v soglasju z vsako državo članico izdela osnutek seznama območij, pomembnih za Skupnost (druga faza). Na podlagi tega osnutka seznama Komisija sprejme seznam izbranih območij (tretja faza). Na podlagi odstavka 4 istega člena zadevna država članica po tem, ko je območje, pomembno za Skupnost, sprejeto, to območje čim prej in najkasneje v šestih letih določi za posebno ohranitveno območje ter določi prednostne naloge glede na pomembnost območij za ohranjanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitatnega tipa ali vrste ter za usklajenost omrežja Natura 2000 (četrta faza) (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 27 in navedena sodna praksa).

50 Republika Bolgarija ne zanika, da do roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 2. oktobra 2020, vseh zadevnih območij, pomembnih za Skupnost, ni uradno določila za posebna ohranitvena območja. Vendar se sklicuje na dejstvo, da veljavna nacionalna zakonodaja kljub neobstoju te formalne določitve vsebuje ustrezne mehanizme preventivnega varstva za obdobje pred uradno objavo uredb o določitvi območij, pomembnih za Skupnost, za posebna ohranitvena območja.

51 V zvezi s tem je treba poudariti, da je podoben argument predložilo več držav članic v okviru tožb zaradi neizpolnitve obveznosti, ki so privedle do obsodbe teh držav, in sicer Portugalska republika (sodba z dne 5. septembra 2019, Komisija/Portugalska (Določitev in varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-290/18, EU:C:2019:669, točke 31, 35 in 37), Irska (sodba z dne 29. junija 2023, Komisija/Irska (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-444/21, EU:C:2023:524, točke od 46 do 56), in Zvezna republika Nemčija (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točke od 30 do 37).

52 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča pa izhaja, da je treba določbe direktive prenesti z nesporno zavezujočo močjo ter z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 32 in navedena sodna praksa).

53 Dejstvo, da nacionalna ureditev države članice priznava varstvo za območja, pomembna za Skupnost, te države ne odvezuje od posebne obveznosti iz člena 4(4) Direktive o habitatih, da navedena območja formalno določijo za posebna ohranitvena območja (glej v tem smislu sodbi z dne 29. junija 2023, Komisija/Irska (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-444/21, EU:C:2023:524, točka 51, in z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 33).

54 Taka določitev je namreč obvezna faza ureditve varstva habitatov in vrst, ki je določena s to direktivo (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 34 in navedena sodna praksa).

55 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Republika Bolgarija s tem, da 194 od 229 zadevnih območij, pomembnih za Skupnost, ni določila za posebna ohranitvena območja čim prej in v roku največ šestih let iz člena 4(4) Direktive o habitatih, ni izpolnila obveznosti iz te določbe.

B. Drugi očitek: nedoločitev podrobnih in specifičnih ciljev ohranjanja za posebna ohranitvena območja

1. Trditve strank

56 Komisija v tožbi Republiki Bolgariji očita, da je kršila obveznosti iz člena 4(4) Direktive o habitatih, ker je sistematično in trajno opuščala določitev dovolj podrobnih in specifičnih ciljev ohranjanja za vsako posebno ohranitveno območje.

57 Ta institucija meni, da obveznost, da se v roku šestih let iz te določbe za vsako posebno ohranitveno območje določijo cilji ohranjanja, ki morajo biti specifični za vsako od teh območij ter za različne habitatne tipe in vrste, izčrpni, količinsko opredeljeni in merljivi, temelji na sodbi z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, EU:C:2020:1047, točke od 46 do 52).

58 Komisija zlasti trdi, da je Republika Bolgarija v obdobju od leta 2015 do leta 2019 sprejela 11 uredb o določitvi posebnih ohranitvenih območij, v katerih naj bi bili za vsako območje navedeni enaki ohranitveni cilji, ki naj bi bili oblikovani preveč splošno, kar je v nasprotju z zahtevami iz sodbe, navedene v prejšnji točki.

59 25 uredb o določitvi posebnih ohranitvenih območij, ki so bile sprejete leta 2020, pa naj bi bilo oblikovanih preveč splošno, ker naj bi bile omejene zgolj na določitev ohranjanja in vzdrževanja naravnih habitatov ter po potrebi na izboljšanje stanja habitatov in/ali zadevnih vrst.

60 Komisija poleg tega odgovarja na trditev Republike Bolgarije v predhodnem postopku, da so cilji ohranjanja za območja, pomembna za Skupnost, ki niso bila določena za posebna ohranitvena območja, določeni v uredbah o določitvi posebnih območij varstva, sprejetih v skladu z Direktivo 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/17 (v

nadaljevanju: Direktiva o pticah), pri čemer prostorske meje posebnih območij varstva ustrezajo prostorskim mejam območij, pomembnih za Skupnost, oziroma v dokumentaciji za vsako območje, pomembno za Skupnost, ki je objavljena na spletni strani ministrstva za okolje in vode.

61 Komisija v zvezi s tem ugotavlja, da ciljev ohranjanja habitatov ptic ni mogoče šteti kot specifične za vrste, ki niso ptice, in za habitatne tipe, ki spadajo izključno na področje uporabe Direktive o habitatih, ter da so cilji ohranjanja, ki jih je Republika Bolgarija določila za posebna območja varstva, vsekakor oblikovani splošno in zato ne izpolnjujejo zahtev, ki se nanašajo na specifičnost in podrobnost teh ciljev.

62 V zvezi z dokumentom, ki se nanaša na metodo določitve ciljev ohranjanja varovanih območij v okviru omrežja Natura 2000, ki so ga bolgarski organi pripravili v predhodnem postopku, kot je navedeno v točki 20 te sodbe, Komisija meni, da v tem dokumentu, ki je „informativen“ in „posvetovalen“, niso določeni in pregledani konkretni in posebni cilji ohranjanja zadevnih območij, pomembnih za Skupnost, temveč so v njem zgolj navedeni napotki glede določitve prihodnjih ciljev ohranjanja.

63 Republika Bolgarija v odgovoru na tožbo odgovarja, da Direktiva o habitatih ne določa zahtev glede specifičnosti in merljivosti ciljev ohranjanja območij, pomembnih za Skupnost.

64 V zvezi s tem naj bi spoštovanje splošnega načela pravne varnosti nasprotovalo temu, da Komisija državam članicam naloži zahteve, ki presegajo tiste, ki so izrecno, jasno in natančno določene v Direktivi o habitatih.

65 Po mnenju Republike Bolgarije Sodišče v sodbi z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, EU:C:2020:1047), na katero se Komisija sklicuje v tožbi, državam članicam ne nalaga, da cilje ohranjanja oblikujejo tako, da bodo ti količinsko opredeljivi.

66 Republika Bolgarija meni, da v nasprotju s tem, kar navaja Komisija, v predhodnem postopku ni trdila, da so cilji ohranjanja prostoživečih ptic, določeni za posebna območja varstva, upoštevni za območja, pomembna za Skupnost, na katera se nanaša Direktiva o habitatih. To naj namreč ne bi veljalo za cilje ohranjanja, temveč za ohranitvene ukrepe.

67 Poleg tega naj bi bili v Bolgariji cilji ohranjanja območij, pomembnih za Skupnost, določeni v ZBR, natančneje v dokumentih iz člena 8(1) tega zakona, v upravnih aktih in v dokumentih, ki so v zvezi s tem upoštevni. Ta država članica naj bi Komisiji prav tako posredovala ustrezno izpolnjene standardne obrazce iz te določbe, ki so vsebovali kvantitativne in kvalitativne ocene, specifične za habitate in vrste vsakega zadevnega območja, pomembnega za Skupnost.

68 Poleg tega naj bi bil dokument, ki se nanaša na metodo določitve ciljev ohranjanja varovanih območij v okviru omrežja Natura 2000 in ki je bil naveden v točki 20 te sodbe, zdaj objavljen na spletni strani bolgarskega informacijskega sistema o območjih, ki spadajo v omrežje Natura 2000.

69 Republika Bolgarija dodaja, da je od prejema uradnega opomina Komisije sprejela več uredb o določitvi posebnih ohranitvenih območij, ki izpolnjujejo zahteve, ki jih je določila Komisija. Te uredbe naj bi določale posebne cilje ohranjanja za zadevna posebna ohranitvena območja, ki naj bi tako postali zavezujoči.

70 Za izpolnitev zahteve po podrobni določitvi navedenih ciljev ohranjanja, na katero se sklicuje Komisija, naj bi bilo treba imeti na voljo podatke iz sistematičnih študij, ki zajemajo daljše časovno obdobje ter dokazujejo spremembe stanja vrst in glavne dejavnike, ki nanje vplivajo. Vrzeli v znanstvenih spoznanjih, ki so se nakopičile v obdobju pred letom 2007, pa naj ne bi bilo mogoče odpraviti v kratkem roku.

71 Komisija v repliki trdi, da cilji ohranjanja, ki so v upravni praksi bolgarskih organov oblikovani preveč splošno, ne izpolnjujejo zahtev, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča.

72 Ta institucija trdi, da Republika Bolgarija v odgovoru na tožbo ni dokazala, da so cilji ohranjanja, ki jih je določila ta država članica, dovolj natančni. Ta država članica naj bi namreč zgolj citirala številne akte, povzete v prilogah k njenemu odgovoru na tožbo. Vendar naj niti Komisija niti Sodišče ne bi bila dolžna preučiti takih prilog, ker njihova vsebina v odgovoru na tožbo ni dovolj predstavljena.

73 Komisija glede standardnih obrazcev, ki jih je predložila Republika Bolgarija, kot so navedeni v točki 67 te sodbe, trdi, da vsebujejo opis realnega stanja zadevnih posebnih ohranitvenih območij, ne da bi bilo v njih pojasnjeno, kakšno stanje morajo vrste in habitatni tipi na teh območjih doseči. Zato navedeni obrazci ne morejo nadomestiti ciljev ohranjanja za ta območja, ki jih mora določiti država članica.

74 Komisija v zvezi z neobstojem zadostnih znanstvenih spoznanj, česar naj ne bi bilo mogoče odpraviti v kratkem roku in, kot navaja Republika Bolgarija, ob sklicevanju na sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, točka 89), opozarja, da se države članice ne morejo sklicevati na določbe, prakso ali stanje svojega notranjega pravnega reda, da bi upravičile neizpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije.

75 Komisija priznava, da lahko dinamični naravni procesi na zadevnih posebnih ohranitvenih območjih včasih zahtevajo prilagoditev ciljev ohranjanja in ohranitvenih ukrepov za ta območja. Vendar naj se države članice uvedbi takih prilagoditev ne bi mogle izogniti tako, da bi določile le zelo splošne cilje ohranjanja.

76 Republika Bolgarija v dupliki poudarja, da so splošni cilji območij omrežja Natura 2000 že vsebovani v členu 5 ZBR, ki določa, da so posebna ohranitvena območja namenjena varstvu oziroma obnavljanju ugodnega stanja naravnih habitatov, ki so prisotni na teh območjih, in vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.

77 Glede ciljev ohranjanja, ki so navedeni v uredbah o določitvi posebnih ohranitvenih območij, ta država članica primeroma navaja cilje, navedene v uredbi o določitvi območja „BG0000119 ‚Trite bratiya‘“.

78 Republika Bolgarija meni, da so zahteve Komisije v zvezi s specifičnostjo in podrobnostjo ciljev ohranjanja pretirane, ker je obnavljanje statusa naravnih habitatnih tipov in vrst zapleten in dinamičen proces, ki zahteva znatna sredstva in trajno spremljanje.

2. Presoja Sodišča

79 Najprej je treba opozoriti, da v besedilu člena 4(4) Direktive o habitatih sicer ni izrecno navedena obveznost določitve ciljev ohranjanja, vendar ta določba zahteva, da pristojni organi zadevne države članice pri določitvi posebnega ohranitvenega območja določijo prednostne naloge glede na pomembnost območij za ohranjanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti habitatnega tipa. Določitev teh prednostnih nalog pa pomeni, da so bili pred tem določeni ti cilji ohranjanja (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 105 in navedena sodna praksa).

80 Da bi bilo določene cilje mogoče šteti za „cilje ohranjanja“ v smislu Direktive o habitatih, ne smejo biti navedeni na splošno, temveč morajo biti specifični in natančni (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točki 107 in 114 ter navedena sodna praksa).

81 Zato je treba cilje ohranjanja opredeliti glede na informacije, ki temeljijo na znanstveni preučitvi stanja vrst in njihovih habitatov na zadevnem območju. Ker morajo biti namreč v skladu s členom 4(1) Direktive o habitatih v postopku določitve območij za posebna ohranitvena območja tista območja, ki jih predlagajo države članice, predlagana na podlagi meril iz Priloge III k tej direktivi in upoštevnih znanstvenih informacij, lahko take informacije prav tako zagotovijo specifičnost in natančnost ciljev ohranjanja (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 115).

82 Čeprav morajo cilji ohranjanja, ki jih je določila država članica, poleg tega omogočati preverjanje, ali so ohranitveni ukrepi, ki temeljijo na teh ciljih, primerni za dosego želenega stanja ohranjenosti zadevnega območja, je treba nujnost, da se ti cilji določijo kvantitativno in merljivo, preučiti v vsakem konkretnem primeru in je ni mogoče priznati kot splošno obveznost za države članice (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 116).

83 Količinski in merljiv pristop k določitvi ciljev ohranjanja se lahko namreč izkaže za neprimeren za nekatere kompleksne habitate in nekatera dinamična ohranitvena območja, katerih elementi se precej spreminjajo glede na zunanje dejavnike okolja ali pri katerih obstaja pomemben medsebojni vpliv na druge habitate in ohranitvena območja (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 117).

84 Zato mora načeloma Komisija predložiti dokaz, da mora zadevna država članica v vsakem konkretnem primeru kvantitativno in merljivo določiti cilje ohranjanja, da se zagotovi želeno stanje ohranjenosti zadevnega območja (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 118).

85 Poleg tega se Komisija glede na svojo obveznost, da dokaže zatrjevano kršitev, s tem, da zadevni državi članici očita splošno in vztrajno neizpolnitev obveznosti, ki jih ta ima na podlagi prava Unije, ne more razbremeniti te obveznosti predložitve dokazov o očitani neizpolnitvi obveznosti na podlagi konkretnih elementov, iz katerih je razvidna kršitev specifičnih določb, ki jo zatrjuje, in se opreti zgolj na domneve ali shematske vzročne zveze (sodba z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 112 in navedena sodna praksa).

86 V obravnavanem primeru je Komisija sicer res predstavila konkretne primere uredb o določitvi posebnih ohranitvenih območij, iz katerih je razvidno, da cilji ohranjanja habitatov in zadevnih vrst za zadevna posebna ohranitvena območja niso določeni dovolj podrobno in specifično.

87 Vendar je Komisija po eni strani te primere predstavila zgolj zato, da bi ponazorila splošno in strukturno prakso Republike Bolgarije, ki je po mnenju te institucije v nasprotju s členom 4(4) Direktive o habitatih.

88 Komisija pa v tožbenih predlogih Sodišču ni predlagala, naj ugotovi, da Republika Bolgarija ni izpolnila obveznosti iz te določbe, ker cilji ohranjanja niso bili podrobno in specifično ter količinsko in merljivo določeni glede habitatov in vrst, ki so prisotni na območjih, na katera se nanašajo navedene uredbe, ki jih je ta institucija navedla kot ponazoritev v tožbi.

89 Po drugi strani se ta tožba nanaša na številna območja, pomembna za Skupnost, v alpski, črnomorski in celinski biogeografski regiji, za katera je značilna velika raznovrstnost vrst in habitatov.

90 V teh okoliščinah bi morala Komisija v skladu s sodno prakso Sodišča dokazati, da so primeri, ki jih je ta institucija predstavila v utemeljitev očitka, da je bila ugotovljena splošna in strukturna neizpolnitev obveznosti iz Direktive o habitatih, reprezentativni za vsa zadevna območja, pomembna za Skupnost (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 124 in navedena sodna praksa).

91 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da ta institucija niti v tožbi niti v repliki ni pravno zadostno, in sicer z dovolj natančnimi, jasnimi in podrobnimi argumenti in podatki, dokazala, da so primeri uredb o določitvi posebnih ohranitvenih območij, v katerih naj cilji ohranjanja zadevnih habitatov in vrst ne bi bili oblikovani količinsko in merljivo ter ki jih je navedla zato, da bi ponazorila splošno in strukturno prakso Republike Bolgarije, reprezentativni za vsa zadevna posebna ohranitvena območja.

92 Zato je treba drugi očitek zavrniti.

C. Tretji očitek: nesprejetje potrebnih ohranitvenih ukrepov

1. Trditve strank

93 Komisija v tožbi trdi, da Republika Bolgarija sistematično in trajno ni izpolnjevala obveznosti iz člena 6(1) Direktive o habitatih, da sprejme potrebne ohranitvene ukrepe, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I k tej direktivi in vrst iz Priloge II k navedeni direktivi, ki so prisotni na zadevnih območjih, pomembnih za Skupnost.

94 Natančneje, Komisija meni, da je ta položaj posledica tega, da Republika Bolgarija za zadevna območja, pomembna za Skupnost, ni določila podrobnih in specifičnih ciljev ohranjanja. V zvezi s tem naj bi morali ti ohranitveni ukrepi, kot naj bi izhajalo iz sodbe z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija (C-849/19, EU:C:2020:1047, točka 85), temeljiti na ohranitvenih ciljih, ki so specifični za zadevno posebno ohranitveno območje.

95 Republika Bolgarija naj bi v okviru predhodnega postopka priznala zamudo pri zakonodajnem delu, namenjenemu temu, da območni načrti upravljanja, ki vsebujejo navedene ohranitvene ukrepe, postanejo zavezujoči.

96 Kar zadeva ohranitvene ukrepe, določene v 11 uredbah o določitvi posebnih ohranitvenih območij, sprejetih med letoma 2015 in 2019, Komisija trdi, da se te uredbe nanašajo le na 11 od 229 območij, pomembnih za Skupnost, ki jih mora Republika Bolgarija varovati. Poleg tega naj bi bili za večino teh območij potrebni aktivni ukrepi, ki so posebej osredotočeni na vsako od različnih vrst in na vsakega od različnih habitatnih tipov, ki so v neugodnem stanju ohranjenosti, da bi bili doseženi zastavljeni cilji. Aktivne ukrepe pa naj bi bilo treba določiti glede na podrobne cilje ohranjanja, ki so specifični za vsako zadevno območje, pomembno za Skupnost, ki naj jih v navedenih uredbah ne bi bilo.

97 V zvezi z varstvenimi ukrepi, ki jih je Republika Bolgarija sprejela glede posebnih območij varstva v skladu z Direktivo o pticah, Komisija priznava, da so nekateri ukrepi, določeni za vrste ptic, zlasti ohranitveni ukrepi, v skladu z Direktivo o habitatih lahko posredno koristni tudi za vrste in habitate, ki so zaščiteni znotraj območij, pomembnih za Skupnost. Vendar ta okoliščina bolgarskih organov ne more razbremeniti obveznosti, da sprejmejo potrebne ohranitvene ukrepe za vse vrste in habitatne tipe, določene v Direktivi o habitatih, ki so zaščiteni znotraj zadevnih območij, pomembnih za Skupnost.

98 Kar zadeva različne upravne in normativne akte ter druge strateške dokumente, na katere se je Republika Bolgarija sklicevala v predhodnem postopku in ki po navedbah te države članice vsebujejo ukrepe, povezane z ohranjanjem, vzdrževanjem oziroma obnavljanjem stanja habitatov in vrst na zadevnih območjih, pomembnih za Skupnost, Komisija meni, da ti ukrepi, ki so preveč splošni in pomanjkljivi, niso ohranitveni ukrepi v smislu člena 6(1) Direktive o habitatih.

99 Komisija meni, da nove uredbe o določitvi posebnih ohranitvenih območij, ki jih je Republika Bolgarija sporočila maja 2020, prav tako ne izpolnjujejo zahtev iz te določbe. Te uredbe, ki naj bi vsebovale zgolj priporočila, naj bi se namreč nanašale samo na upravljanje njivskih površin in travinja ter naj ne bi določale, kdo jih mora izvajati ter kdaj in na katerih površinah jih je treba izvajati.

100 Republika Bolgarija v odgovoru na tožbo odgovarja, da so ohranitveni ukrepi, ki jih je sprejela, popolni, jasni in natančni ter da so se izvajali učinkovito v skladu s sodno prakso Sodišča. Ti ukrepi naj bi bili opredeljeni glede na ekološke zahteve zadevnih vrst in naravnih habitatnih tipov.

101 V nekaterih primerih prekrivanja prostorskih meja posebnih območij varstva iz Direktive o pticah in območij, pomembnih za Skupnost, na katera se nanaša Direktiva o habitatih, naj bi prepovedi in omejitve, ki so že bile naložene glede posebnih območij varstva, prispevale k spoštovanju ciljev ohranjanja območij, pomembnih za Skupnost.

102 Republika Bolgarija v zvezi s tem navaja nekaj primerov specifičnih ohranitvenih ukrepov za nekatera posebna območja varstva, in sicer zlasti tistih, ki jih določajo ZBR, bolgarska ureditev o lovu in varstvu divjadi, o prostorskem načrtovanju na obali Črnega morja, o ribištvu in akvakulturi ter nacionalna ureditev o sečnji. Poleg tega naj bi bili z uredbo ministra za kmetijstvo in prehrano z dne 23. februarja 2015 uvedeni nacionalni standardi v zvezi z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji. Uporabljali naj bi se tako za sladkovodne in obalne habitate ter vrste, ki so na njih prisotne, kot za več formacij travnatih in poltravnatih površin ter z njimi povezanih vrst.

103 Republika Bolgarija trdi, da je Komisija nekatere ukrepe iz predhodnega postopka razlagala selektivno, zunaj skupnega okvira bolgarske zakonodaje in vseh različnih dokumentov, ki vsebujejo ukrepe za varstvo posebnih ohranitvenih območij. V zvezi s tem pa naj bi bili upoštevni tudi različni zakonodajni in upravni akti ter dokumenti o načrtovanju, oblikovanju programov in strategiji. Če se ti akti in dokumenti za dano specifično ohranitveno območje upoštevajo kot celota, naj bi veljali za vse vrste uporabe zadevnega območja, tako glede prepovedi in omejitev dejavnosti kot glede aktivnih ukrepov, uvedenih za upravljanje zadevnih območij.

104 Ta država članica dodaja, da uredbe o določitvi posebnih ohranitvenih območij napotujejo na pravne in upravne akte ter na dokumente o načrtovanju, oblikovanju programov in strategiji, ki določajo ukrepe, namenjene doseganju ciljev ohranjanja zadevnih posebnih ohranitvenih območij. Ukrepi, priporočeni v teh uredbah, naj bi se lahko izvajali tudi kot prostovoljni pogodbeni ukrepi, tako kot v drugih državah članicah v zvezi z upravljanjem omrežja Natura 2000.

105 Komisija v repliki trdi, da zaradi neobstoja jasnih trditev in natančnih sklicevanj v odgovoru Republike Bolgarije na tožbo ne more preveriti, ali številne priloge k zadnjenavedenemu odgovoru potrjujejo trditev te države članice, da je njena praksa v skladu z zahtevami iz člena 6(1) Direktive o habitatih.

106 Po mnenju te institucije vsi ukrepi, ki so razpršeni v pravnih in upravnih aktih, ter številni dokumenti o strategiji, načrtovanju in oblikovanju programov niso povezani z zadevnimi posebnimi ohranitvenimi območji in njihovimi specifičnimi cilji ohranjanja.

107 V zvezi s tem opozarja, da je treba ohranitvene ukrepe v smislu člena 6(1) Direktive o habitatih izvajati v okviru specifičnih posebnih ohranitvenih območij in temeljiti morajo na ciljih ohranjanja, ki so lastni vsakemu območju (glej v tem smislu sodbi z dne 5. septembra 2019, Komisija/Portugalska (Določitev in varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-290/18, EU:C:2019:669, točka 52, in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Grčija, C-849/19, EU:C:2020:1047, točka 85).

108 Republika Bolgarija v dupliki navaja, da so primeri, v katerih ohranitveni ukrepi niso povezani z določitvijo specifičnega območja, na splošno tisti, v katerih se ti ukrepi uvedejo za vsa območja oziroma za vsa območja, na katerih se varuje določen naravni habitatni tip ali določena vrsta.

2. Presoja Sodišča

109 Ugotoviti je treba, da Komisija enako kot pri trditvah, ki jih je ta institucija navedla v okviru drugega očitka, v tožbi v okviru tretjega očitka ne trdi, da Republika Bolgarija ni sprejela ohranitvenih ukrepov za zadevna območja, pomembna za Skupnost, in sicer za specifična območja, na katera se nanaša njen prvi očitek, temveč v predlogih te tožbe tej državi članici zgolj očita „sistematično in trajno“ kršitev obveznosti iz člena 6(1) Direktive o habitatih.

110 Poleg tega se Komisija v tretjem očitku tako kot v okviru drugega očitka zgolj sklicuje na nekatere primere iz uredb o določitvi posebnih ohranitvenih območij, ki so jih sprejeli bolgarski organi, da bi ponazorila sistematično in trajno kršitev te določbe, ki jo je storila Republika Bolgarija.

111 Zato je treba ugotoviti, da Komisija v nasprotju s sodno prakso, navedeno v točki 90 te sodbe, ni predložila dokaza o reprezentativnosti teh primerov in se ni sklicevala na specifična območja, pomembna za Skupnost, oziroma na konkretna posebna ohranitvena območja.

112 Iz tega izhaja, da je treba tretji očitek zavrniti.

D. Četrti očitek: nepravilen prenos člena 6(1) Direktive o habitatih v nacionalno pravo

1. Trditve strank

113 Komisija v tožbi Republiki Bolgariji očita, da ni izpolnila obveznosti iz člena 6(1) Direktive o habitatih, ker je v skladu z zakonodajo te države članice sprejetje ohranitvenih ukrepov fakultativno.

114 Iz sodbe z dne 10. maja 2007, Komisija/Avstrija (C-508/04, EU:C:2007:274, točki 76 in 87), pa naj bi izhajalo, da so države članice take ukrepe dolžne sprejeti.

115 Komisija natančneje trdi, da člen 27 ZBR določa, da „se lahko pripravijo načrti upravljanja“. Člena 12 in 19 ZBR naj bi sicer res določala možnost, da se ob nevarnosti poslabšanja varovanih območij sprejmejo prepovedi oziroma omejitve dejavnosti, ki so v nasprotju s cilji ohranjanja teh območij. Vendar naj obveznost sprejetja potrebnih ohranitvenih ukrepov v skladu s členom 6(1) Direktive o habitatih ne bi smela biti omejena na navedene prepovedi in omejitve, ki jih je treba sprejeti, in naj bi v nekaterih primerih morala zajemati sprejetje aktivnih ohranitvenih ukrepov.

116 Člen 118 ZBR naj bi določal, da morajo biti ukrepi za ohranjanje biotske raznovrstnosti v skladu s prioritetami, ki so v tem zakonu določene v okviru nacionalne strategije in nacionalnega načrta za ohranjanje biotske raznovrstnosti. Vendar naj ta člen ne bi vseboval nobenega sklicevanja na ohranitvene ukrepe iz člena 29 ZBR.

117 Republika Bolgarija v odgovoru na tožbo ne izpodbija, da je treba v skladu s členom 6(1) Direktive o habitatih ohranitvene ukrepe sprejeti v vseh primerih, saj se izraz „po potrebi“ iz te določbe nanaša le na načrte upravljanja in ga ni mogoče razumeti kot splošno omejitev obveznosti sprejetja ustreznih zakonskih, upravnih ali pogodbenih ukrepov.

118 Vendar ta država članica ob sklicevanju na sodbi z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točki 60 in 61), in z dne 24. oktobra 2013, Komisija/Španija (C-151/12, EU:C:2013:690, točki 27 in 28), trdi, da imajo države članice v skladu s členom 288, tretji odstavek, PDEU pri prenosu direktive široko polje proste presoje glede izbire ukrepov in metod za zagotovitev njenega izvajanja. Prenos direktive naj tako ne bi zahteval nujno zakonodajnih ukrepov v vsaki državi članici.

119 Republika Bolgarija v zvezi s tem trdi, da je bil člen 6(1) Direktive o habitatih prenesen s členi 12, 19, 27, 29, 30 in 118 ZBR.

120 Člen 12 tega zakona naj bi določal zahteve, ki morajo biti izpolnjene v uredbah o določitvi posebnih ohranitvenih območij. Tako naj bi bili od določitve zadevnega posebnega ohranitvenega območja uvedeni ohranitveni ukrepi.

121 Člen 19 navedenega zakona naj bi določal ukrepe za varstvo območij, pomembnih za Skupnost, preden se ta določijo za posebna ohranitvena območja. Prepovedi oziroma omejitve naj bi lahko bile uvedene tudi pred določitvijo takega območja, če obstaja nevarnost škode za zadevno območje. Navedene prepovedi in omejitve pa naj bi bile ohranitveni ukrepi v smislu člena 6(1) Direktive o habitatih.

122 Republika Bolgarija dodaja, da se v skladu s členom 27 ZBR načrti upravljanja lahko pripravijo za posebna ohranitvena območja in da člen 29 tega zakona določa ukrepe, ki jih je treba vključiti v načrte upravljanja.

123 Kot naj bi izhajalo iz člena 30 ZBR, je treba pri načrtih rabe prostora, regionalnih načrtih za razvoj gozdov, gozdnih načrtih in programih ter nacionalnih in regionalnih programih, pripravljenih na podlagi drugih zakonov, spoštovati uredbe o določitvi posebnih ohranitvenih območij in ukrepe, določene v načrtih upravljanja.

124 V skladu s členom 118(1), točka 2, ZBR naj bi bilo treba ohranitvene ukrepe iz Direktive o habitatih podrobno določiti v vseh načrtih, projektih, programih, politikah in strategijah zadevnega sektorja.

125 Bolgarska ureditev naj tako ne bi določala le pravnih instrumentov, ki zagotavljajo ohranitev območij, varovanih v okviru omrežja Natura 2000, temveč tudi izrecne določbe, ki pristojne organe zavezujejo k uporabi navedenih instrumentov v primerih, določenih v Direktivi o habitatih, in v skladu z merili, določenimi v njej.

126 V zvezi z aktivnimi ohranitvenimi ukrepi se Republika Bolgarija sklicuje na člen 115(1), točka 9, ZBR, v skladu s katerim mora minister za okolje in vode pripraviti in izvajati mehanizme za spodbujanje dejavnosti lastnikov oziroma uporabnikov, nevladnih organizacij, združenj in drugih, katerih namen je ohranjanje, vzdrževanje in obnavljanje biotske raznovrstnosti. Poleg tega ta država članica navaja primere takih ukrepov, ki so bil sprejeti na podlagi bolgarske ureditve.

127 Komisija v repliki trdi, da se člena 12 in 19 ZBR nanašata le na nekatere vrste ohranitvenih ukrepov, in sicer na prepovedi in omejitve, ne pa na proaktivne ohranitvene ukrepe. Člena 27 in 29 ZBR naj bi določala le možnost priprave načrtov upravljanja, ne pa obvezne uvedbe ohranitvenih ukrepov za vsa območja, pomembna za Skupnost. Člena 30 in 118(1) ZBR naj bi uvajala nekatere zahteve za nekatere vrste načrtov in programov, s katerimi se obveznosti, naložene v okviru omrežja Natura 2000, ne izvajajo, toda te zahteve naj ne bi vključevale celovitega sklopa ohranitvenih ukrepov za vsa območja, zaščitena v okviru omrežja Natura 2000.

128 Členi 115, 118 in 119(1) ZBR, na katere se Republika Bolgarija sklicuje v odgovoru na tožbo, naj bi določali pristojnosti različnih subjektov v zvezi s politiko na področju biotske raznovrstnosti, vendar naj ne bi vsebovali niti določitve niti uporabe potrebnih ohranitvenih ukrepov na vseh posebnih ohranitvenih območjih.

129 Republika Bolgarija v dupliki odgovarja, da gre v bolgarskem pravnem redu pri avtonomiji upravnih organov za to, da ti izberejo najprimernejše načine za izpolnitev zakonskih obveznosti.

130 Ta država članica se sklicuje tudi na sodno prakso Sodišča, natančneje na sodbo z dne 3. aprila 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, točki 40 in 41), v skladu s katero je direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod.

131 V skladu z določbami ZBR naj sprejetje uredb o določitvi posebnih ohranitvenih območij iz člena 12 tega zakona ne bi bila možnost, temveč obveznost pristojnih upravnih organov, in sicer za vsa ta območja. Ti organi naj bi morali v uredbah navesti tudi predmet in cilje ohranjanja za zadevno posebno ohranitveno območje ter prepovedi oziroma omejitve dejavnosti, ki so v nasprotju s temi cilji.

132 Poleg načrtov rabe prostora, regionalnih načrtov za razvoj gozdnih površin ter načrtov in programov v gozdarskem sektorju naj bi člen 30(1) ZBR določal, da morajo biti vsi nacionalni in regionalni programi, ki so pripravljeni na podlagi drugih zakonov, in ne ZBR, v skladu z uredbami o določitvi posebnih ohranitvenih območij in njihovimi morebitnimi spremembami.

133 Republika Bolgarija dodaja, da člen 35 ZBR predvideva sprejetje nekaterih ukrepov za ohranitev vrst in posebej določa, da so rastlinske in živalske vrste ter *fungi* prostoživeče flore, favne in gliv Republike Bolgarije v svojem naravnem okolju med drugim varovani z ohranjanjem njihovih habitatov v nacionalnem ekološkem omrežju, z vključitvijo vrst v sistem zaščite oziroma regulirane uporabe in z ohranjanjem ali obnavljanjem habitatnih razmer v skladu z ekološkimi zahtevami zadevnih vrst.

134 Nazadnje, nacionalna ureditev o vodah naj bi določala obvezno uvedbo ukrepov za uresničitev ciljev ohranjanja območij, pomembnih za Skupnost. Kot naj bi izhajalo iz te ureditve, morajo načrti upravljanja povodij določati ukrepe, ki omogočajo uresničitev ciljev ohranjanja teh območij na podlagi analiz, ki se zahtevajo z navedeno ureditvijo. Pri teh ukrepih naj ne bi šlo samo za prepovedi oziroma omejitve dejavnosti.

2. Presoja Sodišča

135 V skladu s členom 6(1) Direktive o habitatih morajo države članice za vsako ohranitveno območje določiti potrebne ohranitvene ukrepe, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I k tej direktivi in vrst iz Priloge II k navedeni direktivi na zadevnem območju (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 143 in navedena sodna praksa).

136 Ohranitveni ukrepi iz člena 6(1) Direktive o habitatih se načeloma ne smejo omejiti na preprečevanje zunanjih groženj in motenj, ki jih povzroča človek, in bi morali po potrebi vključevati pozitivne proaktivne ukrepe za vzdrževanje ali obnovitev stanja ohranjenosti območja (sodba z dne 29. julija 2023, Komisija/Irska (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-444/21, EU:C:2023:524, točka 150).

137 V zvezi z nacionalnim normativnim okvirom, potrebnim za zagotovitev izvajanja teh obveznosti, je treba opozoriti, da je treba določbe Direktive o habitatih prenesti z nesporno zavezujočo močjo ter z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2023, Komisija/Nemčija (Varstvo posebnih ohranitvenih območij), C-116/22, EU:C:2023:687, točka 32 in navedena sodna praksa).

138 V obravnavanem primeru je Republika Bolgarija v odgovoru na tožbo navedla nekaj konkretnih določb z zavezujočo naravo, v skladu s katerimi morajo bolgarski organi uvesti ohranitvene ukrepe, natančneje aktivne ohranitvene ukrepe.

139 Komisija je v repliki trdila, da navedene bolgarske določbe ne vsebujejo obveznosti sprejetja potrebnih ohranitvenih ukrepov na vseh posebnih ohranitvenih območjih.

140 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da trditve Komisije temeljijo na zamenjevanju neobstoja zadostnega normativnega okvira v državi članici, ki bi v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 137 te sodbe, omogočal sprejetje primernih ohranitvenih ukrepov, in neobstoja določitve navedenih ukrepov za vsa posebna ohranitvena območja.

141 V zvezi s prvim od teh vidikov je treba poudariti, da Komisija ob upoštevanju elementov, ki jih je predložila Republika Bolgarija, zlasti primerov nacionalnih določb, ki vsebujejo obveznost bolgarskih organov, da določijo ohranitvene ukrepe, vključno s proaktivnimi ukrepi, ni pravno zadostno dokazala, da bolgarska ureditev ne omogoča zagotovitve učinkovitega izpolnjevanja obveznosti te države članice v skladu s členom 6(1) Direktive o habitatih.

142 V zvezi z drugim od teh vidikov je treba ugotoviti, da je bil ta že predmet tretjega očitka, v okviru katerega Komisija ne trdi, da Republika Bolgarija ni sprejela ohranitvenih ukrepov za zadevna območja, pomembna za Skupnost, in sicer specifična območja, na katera se nanaša njen prvi očitek.

143 Zato je treba četrti očitek zavrniti.

144 Glede na vse navedene preudarke je treba ugotoviti, da Republika Bolgarija ni izpolnila obveznosti iz člena 4(4) Direktive o habitatih, ker 194 od 229 zadevnih območij, pomembnih za Skupnost, ni določila za posebna ohranitvena območja čim prej in v roku največ šestih let.

145 V preostalem se tožba zavrne.

Stroški

146 Na podlagi člena 138(3) Poslovnika Sodišča vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma.

147 Ker v tej zadevi tako Komisija kot Republika Bolgarija z nekaterimi predlogi nista uspeli, nosita vsaka svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (sedmi senat) razsodilo:

1. **Republika Bolgarija ni izpolnila obveznosti iz člena 4(4) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013, ker 194 od 229 območij, pomembnih za Skupnost, ki so bila uvrščena na sezname iz Odločbe Komisije 2009/91/ES z dne 12. decembra 2008 o sprejetju drugega posodobljenega seznama za Skupnost pomembnih območij v alpski biogeografski regiji v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS, iz Odločbe Komisije 2009/92/ES z dne 12. decembra 2008 o sprejetju prvotnega seznama za Skupnost pomembnih območij v črnomorski biogeografski regiji v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS, iz Odločbe Komisije 2009/93/ES z dne 12. decembra 2008 o sprejetju drugega posodobljenega seznama za Skupnost pomembnih območij v celinski biogeografski regiji v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS in iz Izvedbenega sklepa Komisije 2013/23/EU z dne 16. novembra 2012 o sprejetju šestega posodobljenega seznama območij, pomembnih za Skupnost, v celinski biogeografski regiji, ni čim prej in najkasneje v šestih letih določila za posebna ohranitvena območja.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Evropska komisija in Republika Bolgarija nosita vsaka svoje stroške.**

Podpisi