Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (sedmého senátu)

20. června 2024*

Obsah

I. Právní rámec . . . 3

A. Unijní právo . . . 3

B. Bulharské právo . . . 5

II. Postup před zahájením soudního řízení . . . 9

III. Řízení před Soudním dvorem . . . 10

IV. K žalobě . . . 12

A. K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nevyhlášení zvláštních oblastí ochrany . . . 12

1. Argumentace účastnic řízení . . . 12

2. Závěry Soudního dvora . . . 13

B. K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nestanovení podrobných a specifických cílů ochrany pro zvláštní oblasti ochrany . . . 14

1. Argumentace účastnic řízení . . . 14

2. Závěry Soudního dvora . . . 17

C. Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nestanovení nezbytných ochranných opatření . . . 18

1. Argumentace účastnic řízení . . . 18

2. Závěry Soudního dvora . . . 20

D. Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného provedení čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích do vnitrostátního práva . . . 21

* Jednací jazyk: bulharština.

1. Argumentace účastnic řízení 21

2. Závěry Soudního dvora 23

K nákladům řízení 24

„Nesplnění povinnosti státem – Životní prostředí – Směrnice 92/43/EHS – Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – Článek 4 odst. 4 a čl. 6 odst. 1 – Nevyhlášení zvláštních oblastí ochrany, cílů ochrany a ochranných opatření“

Ve věci C-85/22,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 SFEU dne 8. února 2022,

Evropská komise, zástupci: C. Hermes a G. Koleva, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Bulharské republice, zástupci: původně T. Mitova, E. Petranova a L. Zacharieva, poté T. Mitova a L. Zacharieva, jako zmocněnkyně,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (sedmý senát),

ve složení: F. Biltgen, předseda senátu, J. Passer a M. L. Arastey Sahún (zpravodajka), soudci,

generální advokátka: T. Ćapeta,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Evropská komise se žalobou domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Bulharská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 4 a čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102) ve znění směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193) (dále jen „směrnice o stanovištích“), tím, že:

– nevyhlásila co nejdříve a nejpozději do šesti let jako zvláštní oblasti ochrany 194 z 229 lokalit významných pro Společenství, které byly zařazeny na seznamy podle rozhodnutí Komise 2009/91/ES ze dne 12. prosince 2008, kterým se přijímá druhý aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v alpínské biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS (Úř. věst. 2009, L 43, s. 21), rozhodnutí Komise 2009/92/ES ze dne 12. prosince 2008, kterým se přijímá prvotní seznam lokalit významných pro Společenství v černomořské biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS (Úř. věst. 2009, L 43, s. 59), rozhodnutí Komise 2009/93/ES ze dne 12. prosince 2008, kterým se přijímá druhý aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v kontinentální biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS (Úř. věst. 2009, L 43, s. 63), jakož i prováděcího rozhodnutí Komise 2013/23/EU ze dne 16. listopadu 2012, kterým se přijímá šestý aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v kontinentální biogeografické oblasti (Úř. věst. 2013, L 24, s. 58) (dále společně jen „dotčené lokality významné pro Společenství“);

– systematicky a trvale nestanovila podrobné a specifické cíle ochrany pro dotčené zvláštní oblasti ochrany;

– systematicky a trvale nestanovila nezbytná ochranná opatření odpovídající ekologickým požadavkům na typy přírodních stanovišť uvedené v příloze I směrnice o stanovištích a na druhy uvedené v příloze II této směrnice a

– správně neprovedla do vnitrostátního práva čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

2 Třetí a osmý bod odůvodnění směrnice o stanovištích uvádějí:

„vzhledem k tomu, že hlavním cílem této směrnice je podpořit ochranu biologické rozmanitosti s ohledem na hospodářské, sociální, kulturní a regionální požadavky, představuje tato směrnice příspěvek k obecnému cíli udržitelného rozvoje; že zachování biologické rozmanitosti může v určitých případech vyžadovat udržování nebo přímo podporu určitých lidských činností;

[…]

vzhledem k tomu, že je vhodné v každé vyhlášené oblasti ochrany provést nezbytná opatření beroucí ohled na cíle ochrany“.

3 Článek 3 odst. 1 a 2 této směrnice stanoví:

„1. Pod názvem NATURA 2000 bude vytvořena spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany. Tato síť složená z lokalit s přírodními stanovišti uvedenými v příloze I a stanovišti druhů uvedenými v příloze II umožní zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit.

Síť NATURA 2000 zahrne i zvláště chráněná území označená členskými státy podle směrnice [Rady] 79/409/EHS [ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 1979, L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98)].

2. Každý členský stát přispěje k vytvoření sítě NATURA 2000 v poměru, který odpovídá zastoupení typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů uvedených v odstavci 1 na jeho území. Za tímto účelem vymezí každý členský stát v souladu s článkem 4 lokality jako zvláštní oblasti ochrany se zřetelem k cílům stanoveným v odstavci 1.“

4 Článek 4 uvedené směrnice stanoví:

„1. Na základě kritérií stanovených v příloze III (etapa 1) a na základě příslušných vědeckých informací navrhne každý členský stát seznam lokalit, v němž bude uvedeno, jaké typy přírodních stanovišť z přílohy I a jaké druhy z přílohy II, původní pro toto území, se na jednotlivých lokalitách vyskytují. U druhů živočichů, které obývají rozsáhlé oblasti, musí tyto lokality odpovídat místům v přirozeném areálu rozšíření těchto druhů s takovými fyzikálními nebo biologickými faktory, jež jsou nezbytné pro jejich život a rozmnožování. Pro vodní druhy obývající rozsáhlé oblasti se taková místa navrhnou jen tam, kde existují jasně vymezitelná území s přírodními a biologickými faktory nezbytnými pro život a rozmnožování těchto druhů. Kde je to vhodné, mohou členské státy navrhnout úpravu seznamu na základě výsledků sledování uvedeného v článku 11.

Seznam spolu s informacemi o každé lokalitě musí být do tří let po zveřejnění této směrnice předložen Komisi. Informace budou zahrnovat mapu lokality, její název, zeměpisnou polohu, rozlohu a údaje vyplývající z uplatnění kritérií vyjmenovaných v příloze III (etapa 1) v úpravě stanovené Komisí a v souladu s postupem podle článku 21.

2. Na základě kritérií stanovených v příloze III (etapa 2) a v rámci jak každé z devíti biogeografických oblastí uvedených v čl. 1 písm. c) bod iii), tak celého území uvedeného v čl. 2 odst. 1, vypracuje Komise po dohodě s každým členským státem návrh seznamu lokalit významných pro Společenství, které vybere ze seznamů členských států, na nichž se vyskytuje jeden nebo více prioritních typů přírodních stanovišť nebo prioritních druhů.

Členské státy, kde lokality s výskytem jednoho nebo více typů prioritních přírodních stanovišť a prioritních druhů představují více než 5 % rozlohy jejich území, mohou po dohodě s Komisí požádat, aby kritéria uvedená v příloze III (etapa 2) byla pro jejich území při výběru všech lokalit významných pro Společenství uplatněna poněkud pružněji.

Seznam lokalit vybraných jako lokality významné pro Společenství, na nichž se vyskytuje jeden nebo více typů prioritních přírodních stanovišť nebo prioritních druhů, přijme Komise postupem podle článku 21.

3. Seznam uvedený v odstavci 2 bude vypracován do 6 let od oznámení této směrnice.

4. Jakmile je lokalita významná pro Společenství přijata postupem podle odstavce 2, vyhlásí příslušný členský stát co nejdříve a nejpozději do šesti let tuto lokalitu jako zvláštní oblast ochrany a podle významu lokality stanoví priority pro uchování nebo obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany u typu přírodního stanoviště uvedeného v příloze I nebo druhu uvedeného v příloze II a pro ekologickou soudržnost sítě NATURA 2000 a také podle toho, jak jsou tyto lokality ohroženy postupným znehodnocováním nebo zničením.

5. Jakmile je některá lokalita zařazena do seznamu uvedeného v třetím pododstavci odstavce 2, vztahuje se na ni ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4.“

5 Článek 6 odst. 1 až 3 téže směrnice zní takto:

„1. Pro zvláštní oblasti ochrany stanoví členské státy nezbytná ochranná opatření zahrnující v případě potřeby odpovídající plány péče vypracované speciálně pro dané lokality nebo integrované do jiných plánů rozvoje a vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II, jež se na těchto lokalitách vyskytují.

2. Členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

3. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.“

B. Bulharské právo

6 Článek 8 zákona o biologické rozmanitosti (Zakon za biologičnoto raznoobrazie) (DV č. 77 ze dne 9. srpna 2002), ve znění použitelném na skutkové okolnosti projednávané věci (dále jen „ZBR“), stanoví:

„(1) Ministerstvo životního prostředí a vod zajišťuje studii, hodnocení a vypracování dokumentů týkajících se lokalit uvedených v článku 7, které obsahují:

1. název;

2. předmět a cíle ochrany chráněné lokality;

4. vyplněné standardní formuláře obsahující údaje a hodnocení;

5. kartografické podklady a záznam souřadnic hranic chráněné lokality.

(2) Návrhy lokalit, které jsou předmětem studie podle odstavce 1, mohou podávat vnitrostátní orgány a veřejné a vědecké organizace.

(3) Ministerstvo zemědělství, výživy a lesnictví, Výkonná agentura pro lesy, Agentura pro geodézii, kartografii a katastr nemovitostí, jakož i obce poskytnou údaje uvedené v odstavci 1 bodě 5 ministerstvu životního prostředí a vod pouze za úhradu nákladů vynaložených na pořízení kopií příslušné dokumentace.

(4) Ministerstvo životního prostředí a vod informuje veřejnost a organizace pověřené provedením studie podle odstavce 2 o začátku studie oznámením zveřejněným na své internetové stránce a alespoň v jednom deníku.“

7 Článek 12 ZBR stanoví:

„(1) Ministerstvo životního prostředí a vod vypracuje návrh nařízení o vyhlášení každé chráněné lokality uvedené na seznamu podle čl. 10 odst. 4.

(2) V návrhu nařízení podle odstavce 1 se uvádí:

1. základ pro jeho přijetí;

2. název a umístění chráněné lokality;

3. předmět a cíle chráněné lokality;

4. celková plocha spolu s popisem nemovitostí zahrnutých do chráněné lokality nebo záznam souřadnic hranic chráněného území;

5. zákaz nebo omezení činností, které jsou v rozporu s cíli ochrany chráněné lokality.

(3) Ministerstvo životního prostředí a vod informuje veřejnost o vypracovaném návrhu nařízení prostřednictvím oznámení zveřejněného alespoň v jednom deníku a na své internetové stránce. Oznámení uvádí, kde a za jakých podmínek lze nahlédnout do úplného znění návrhu nařízení.

(4) Úplné znění návrhu nařízení je zveřejněno na internetové stránce ministerstva životního prostředí a vod a je přístupné ve správních budovách oblastních inspektorátů životního prostředí a vod místně příslušných pro chráněnou lokalitu.

(5) Do jednoho měsíce od oznámení uvedeného v odstavci 3 mohou zainteresované osoby předložit ministrovi životního prostředí a vod písemně stanoviska, výhrady a návrhy k návrhu nařízení týkající se pouze zákazů nebo omezení uvedených v odst. 2 bodě 5.

(6) Ministr životního prostředí a vod přijme do jednoho měsíce po uplynutí lhůty stanovené v odstavci 5 konečné rozhodnutí o předložených stanoviscích, výhradách a návrzích a vydá nařízení o vyhlášení dotyčné chráněné lokality.

(7) Nařízení uvedené v odstavci 6 je konečné a nelze proti němu podat opravný prostředek.“

8 Článek 19 ZBR zní takto:

„(1) Pokud existuje riziko zhoršení stavu lokalit zařazených na seznam uvedený v čl. 10 odst. 2 před jejich vyhlášením za chráněné oblasti, ministr životního prostředí a vod nařízením

zveřejněným v Úředním věstníku zakáže nebo omezí zvláštní činnosti v těchto lokalitách na dobu nepřesahující dva roky, s výjimkou lokalit poskytnutých národní obraně a ozbrojeným silám.

(2) Opravný prostředek proti nařízení uvedenému v odstavci 1 nemá odkladný účinek.“

9 Článek 27 ZBR zní takto:

„Pro chráněné oblasti uvedené v čl. 3 odst. 1 bodě 1 mohou být vypracovány plány péče.“

10 Článek 29 ZBR zní takto:

„(1) Plány péče uvedené v článku 27 stanoví opatření, jejichž cílem je zabránit poškozování typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů, jakož i ohrožení a vyrušování druhů, pro jejichž ochranu byly odpovídající oblasti vyhlášeny.

(2) Opatření uvedená v odstavci 1 zahrnují:

1. zákaz nebo omezení činností, které jsou v rozporu s požadavky na ochranu dotyčných chráněných lokalit;

2. preventivní činnosti, jejichž cílem je zabránit předvídatelným nežádoucím událostem;

3. podpůrné, orientační a regulační činnosti;

4. obnovu přírodních stanovišť a stanovišť druhů nebo populací druhů živočichů a rostlin;

5. vědecký výzkum, vzdělávací činnost a monitorování.

(3) Při stanovení opatření uvedených v odstavci 2 se v co největší míře zohlední následující faktory:

1. regionální a místní zvláštnosti, s výjimkou těch, které se týkají ochrany biologické rozmanitosti, a požadavky společnosti;

2. udržitelné využívání obnovitelných zdrojů.

(4) V chráněných oblastech, pro které je plánováno spolufinancování podle čl. 10 odst. 6 a pro něž byla stanovena opatření podle odstavce 1, ale jejichž provádění bylo odloženo z důvodu zpoždění ve spolufinancování, se nepoužijí žádná nová opatření, která by mohla vést ke zhoršení stavu dotyčné chráněné oblasti.“

11 Článek 30 ZBR stanoví:

„(1) Územní plány, regionální plány rozvoje lesních oblastí, plány a programy v odvětví lesnictví, národní a regionální programy vypracované podle jiných zákonů musí být v souladu s nařízeními uvedenými v čl. 12 odst. 6, čl. 16 odst. 4 a opatřeními uvedenými v článku 29.

(2) Za účelem zajištění vazeb mezi chráněnými oblastmi zahrnují plány a projekty uvedené v odstavci 1 opatření a činnosti na ochranu krajinných prvků, které jsou na základě své lineární

a trvalé struktury nebo spojovací funkce důležité pro migraci, zeměpisné rozšíření a genetickou výměnu populací a rostlinných a živočišných druhů.“

12 Článek 35 ZBR zní takto:

„Rostlinné, živočišné a fungické druhy planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a volně rostoucích hub v Bulharské republice jsou ve svém přirozeném prostředí chráněny:

1. ochranou jejich stanovišť v rámci národní ekologické sítě;

2. zařazením druhu do režimu regulované ochrany nebo užívání;

3. zachováním nebo obnovením podmínek stanoviště v souladu s ekologickými požadavky dotyčných druhů;

4. vypracováním a prováděním akčních plánů pro druhy s různou úrovní ohrožení;

5. znovuzavedením vymizených druhů a obnovou populací vzácných a ohrožených druhů;

6. monitorováním a regulací nepůvodních druhů, které jsou nebo by mohly být záměrně nebo náhodně vneseny do volné přírody a které ohrožují původní druhy.“

13 Článek 115 ZBR zní takto:

„(1) Ministr životního prostředí a vod:

1. provádí státní politiku v oblasti ochrany a zachování biologické rozmanitosti;

[…]

4. zřizuje a spravuje národní ekologickou síť;

[…]

6. koordinuje činnosti ostatních ministerstev, resortů, obcí, veřejných organizací, vědeckých a akademických institucí v oblasti ochrany biologické rozmanitosti;

7. organizuje kontrolu činností vlastníků nebo uživatelů pozemků, lesních oblastí a vodních ploch zařazených do národní ekologické sítě;

[…]

9. vyvíjí a zavádí mechanismy na podporu činností vlastníků nebo uživatelů, nevládních organizací, sdružení a dalších subjektů zaměřených na ochranu, zachování a obnovu biologické rozmanitosti;

[…]“

14 Článek 118 odst. 1 ZBR stanoví:

„Ministerstvo zemědělství, výživy a lesnictví, ministerstvo pro místní rozvoj a veřejné práce a další vnitrostátní orgány a jejich složky, jakož i obce v rámci svých pravomocí:

1. provádějí činnosti na ochranu biologické rozmanitosti;

2. začleňují ochranu biologické rozmanitosti a udržitelné hospodaření s biologickými zdroji do všech plánů, projektů, programů, politik a strategií v příslušném odvětví, včetně především činností na ochranu biologické rozmanitosti, v souladu s prioritami stanovenými tímto zákonem, národní strategií a národním plánem ochrany biologické rozmanitosti;

[…]“

15 Článek 119 odst. 1 ZBR stanoví:

„Ministerstvo životního prostředí a vod, ministerstvo zemědělství, výživy a lesnictví, obce, jakož i fyzické a právnické osoby – vlastníci a uživatelé lesních území, pozemků a vodních ploch v národní ekologické síti, zajišťují jejich správu a ochranu v souladu s ustanoveními tohoto zákona a dalších zvláštních zákonů.“

II. Postup před zahájením soudního řízení

16 Rozhodnutími 2009/91, 2009/92 a 2009/93, jakož i prováděcím rozhodnutím 2013/23 sestavila Komise seznamy lokalit významných pro Společenství v alpínské, černomořské a kontinentální biogeografické oblasti. Tyto seznamy byly aktualizovány prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2015/2375 ze dne 26. listopadu 2015, kterým se přijímá třetí aktualizace seznamu lokalit významných pro Společenství v černomořské biogeografické oblasti (Úř. věst. 2015, L 338, s. 938), jakož i prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2018/43 ze dne 12. prosince 2017, kterým se přijímá jedenáctá aktualizace seznamu lokalit významných pro Společenství v kontinentální biogeografické oblasti (Úř. věst. 2018, L 15, s. 397).

17 Šestiletá lhůta pro vyhlášení těchto lokalit za zvláštní oblasti ochrany v souladu s čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích uplynula dne 12. prosince 2014 pro lokality, na něž se vztahují rozhodnutí 2009/91, 2009/92 a 2009/93, a dne 16. listopadu 2018 pro lokality, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí 2013/23.

18 Dopisem ze dne 5. října 2016 vyzvala Komise Bulharskou republiku, aby jí oznámila opatření přijatá za účelem vyhlášení lokalit významných pro Společenství jako zvláštních oblastí ochrany v souladu s tímto čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích a za účelem přijetí nezbytných ochranných opatření v souladu s čl. 6 odst. 1 této směrnice.

19 S ohledem na odpověď Bulharské republiky ze dne 14. prosince 2016 měla Komise za to, že tento členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedených ustanovení, a dne 25. ledna 2019 mu zaslala výzvu.

20 V odpovědi na tuto výzvu ze dne 21. května 2019 bulharské orgány podrobně popsaly nový přístup přijatý pro správu chráněných oblastí v rámci sítě NATURA 2000. V této souvislosti tyto orgány uvedly, že se připravuje dokument, který má stanovit metodu pro stanovení cílů ochrany těchto oblastí.

21 Dne 18. května 2020 informovaly tyto orgány Komisi zejména o pokroku při vypracovávání uvedeného dokumentu a o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany.

22 Po posouzení těchto informací poskytnutých Bulharskou republikou vydala Komise odůvodněné stanovisko podle čl. 258 prvního pododstavce SFEU, které tento členský stát obdržel dne 2. července 2020, a vyzvala jej, aby přijal opatření nezbytná k dosažení souladu se směrnicí o stanovištích. V tomto odůvodněném stanovisku Komise uvedenému členskému státu vytýkala, že nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 4 odst. 4 a čl. 6 odst. 1 této směrnice, tím, že:

– ve stanovené lhůtě nevyhlásil 207 z 229 dotčených lokalit významných pro Společenství jako zvláštní oblasti ochrany;

– systematicky a trvale nestanovil podrobné a specifické cíle ochrany pro dotčené zvláštní oblasti ochrany;

– systematicky a trvale nestanovil nezbytná ochranná opatření odpovídající ekologickým požadavkům na typy přírodních stanovišť uvedené v příloze I směrnice o stanovištích a na přírodní druhy uvedené v příloze II této směrnice a

– správně neprovedl čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích do bulharského práva.

23 Lhůta pro dosažení souladu s odůvodněným stanoviskem byla stanovena na 2. října 2020.

24 Bulharská republika na toto odůvodněné stanovisko odpověděla dopisem ze dne 29. září 2020.

25 Komise po analýze této odpovědi bulharských orgánů a dalších dostupných informací dospěla k závěru, že Bulharská republika nepřijala opatření nezbytná ke splnění povinností, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 4 a čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích, a proto podala dne 8. února 2022 projednávanou žalobu.

III. Řízení před Soudním dvorem

26 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 21. února 2023 bylo řízení v projednávané věci přerušeno do vyhlášení rozsudku ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 27. září 2023 bylo v řízení v projednávané věci pokračováno.

28 Dopisem ze dne 1. prosince 2023 vyzval Soudní dvůr Bulharskou republiku a Komisi, aby se vyjádřily k dopadu rozsudků ze dne 29. června 2023, Komise v. Irsko (Ochrana zvláštních oblastí ochrany) (C-444/21, EU:C:2023:524), a ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany) (C-116/22, EU:C:2023:687), na projednávanou věc.

29 V odpověď na tento dopis uvedla Komise v dopise ze dne 15. prosince 2023, že v žalobě připomněla požadavky na specifičnost a konkrétnost cílů ochrany v tom smyslu, že zaprvé musí být specifické pro dotyčnou zvláštní oblast ochrany, zadruhé musí zahrnovat všechny druhy

a typy stanovišť významné pro Společenství, zatřetí musí jasně identifikovat jednotlivé dotyčné typy stanovišť a druhů, začtvrté musí jasně vyhlásit stav, kterého má být dosaženo u typu stanovišť a druhů v dotčené oblasti, a zapáté musí být kvantifikovatelné a měřitelné.

30 Podle názoru Komise je rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany) (C-116/22, EU:C:2023:687) pro projednávanou věc irelevantní, jelikož neposkytuje upřesnění, pokud jde o tyto požadavky na specifičnost a konkrétnost uvedených cílů ochrany.

31 Pokud jde o požadavek, aby cíle ochrany byly kvantifikovatelné a měřitelné, Komise připomněla, že v žalobě uvedla, že cíle ochrany stanovené Bulharskou republikou v 11 nařízeních o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany přijatých v období let 2015 až 2019, jakož i ve 25 nařízeních o vyhlášení takových oblastí přijatých v roce 2020, nejsou pro dotyčné zvláštní oblasti ochrany specifické, ani dostatečně konkrétní, a to z důvodu, že nejsou kvantifikovatelné ani měřitelné, ale rovněž z důvodu, že nesplňují další požadavky na specifičnost vyžadované Soudním dvorem.

32 Komise dodala, že na podporu žalobního důvodu vycházejícího z toho, že Bulharská republika systematicky a trvale nestanovila cíle ochrany a ochranná opatření v rozporu s čl. 4 odst. 4 a čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích, uvedla příklady pro ilustraci vzhledem k tomu, že se žaloba týká všech cílů ochrany a všech ochranných opatření, které Bulharská republika stanovila a přijala ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

33 Komise dospěla k závěru, že její výklad čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích, který uvedla v rámci čtvrtého žalobního důvodu, je v souladu s rozsudky ze dne 29. června 2023, Komise v. Irsko (Ochrana zvláštních oblastí ochrany) (C-444/21, EU:C:2023:524), a ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 V dopise ze dne 18. prosince 2023 tvrdila Bulharská republika, že pokud jde o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, není schopna porovnat ochranu přiznanou bulharskými právními předpisy lokalitám významným pro Společenství a vnitrostátními právními úpravami uvedenými v rozsudcích ze dne 29. června 2023, Komise v. Irsko (Ochrana zvláštních oblastí ochrany) (C-444/21, EU:C:2023:524), a ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Uvedla však, že požadavky stanovené v čl. 4 odst. 4 a článku 6 směrnice o stanovištích jsou *de facto* provedeny v souladu s bulharskou právní úpravou ve vztahu ke všem dotčeným lokalitám významným pro Společenství.

36 Pokud jde o stanovení cílů ochrany, Bulharská republika měla za to, že na rozdíl od žalovaných ve věcech, v nichž byly vydány uvedené rozsudky, v písemné části řízení tvrdila, že v jejím případě byly cíle ochrany stanoveny ve lhůtách ve vztahu ke všem dotčeným zvláštním oblastem ochrany.

37 Upřesnila, že s ohledem na rozsudky ze dne 29. června 2023, Komise v. Irsko (Ochrana zvláštních oblastí ochrany) (C-444/21, EU:C:2023:524), a ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany) (C-116/22, EU:C:2023:687), je podle ní přístup Komise ke způsobu stanovení uvedených cílů ochrany příliš formální, jelikož nezohledňuje rozmanitost druhů a stanovišť, jakož i okolnosti vlastní každému členskému státu.

38 Pokud jde o vyhlášení ochranných opatření, Bulharská republika zdůraznila, že přijala specifická opatření, včetně aktivních opatření, týkající se specifických skupin druhů a stanovišť, přičemž v tomto ohledu předložila relevantní dokumenty.

39 Komise se přitom k uvedeným dokumentům nevyjádřila a obecně uvedla, že praxe Bulharské republiky není v souladu se směrnicí o stanovištích, avšak toto tvrzení nedoložila konkrétními důkazy.

IV. K žalobě

A. K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nevyhlášení zvláštních oblastí ochrany

1. Argumentace účastnic řízení

40 Komise v žalobě Bulharské republice vytýká, že porušila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích, tím, že nevyhlásila jako zvláštní oblasti ochrany 194 z 229 dotčených lokalit významných pro Společenství, a to do 12. prosince 2014, pokud jde o lokality, na něž se vztahují rozhodnutí 2009/91, 2009/92 a 2009/93, a do 16. listopadu 2018, pokud jde o lokality, na něž se vztahuje prováděcí rozhodnutí 2013/23.

41 Komise tvrdí, že šestiletá lhůta, kterou mají členské státy ke splnění požadavků čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích, je dostatečně dlouhá na to, aby mohly přijmout účinná vnitrostátní opatření umožňující spravovat síť NATURA 2000 a určit pravomoci celostátních a regionálních orgánů v tomto ohledu.

42 Před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tj. do 2. října 2020, Bulharská republika vyhlásila jako zvláštní oblasti ochrany pouze 35 z 229 dotčených lokalit významných pro Společenství. Dalších 150 lokalit bylo vyhlášeno jako zvláštní oblasti ochrany nařízeními zveřejněnými po této lhůtě, takže počet lokalit, které je ještě třeba vyhlásit jako zvláštní oblasti ochrany, činí 44.

43 Bulharská republika v žalobní odpovědi namítá, že ministr životního prostředí a vod přijal před 31. březnem 2021 nařízení o vyhlášení všech zvláštních oblastí ochrany, které do té doby nebyly vyhlášeny a pro něž nebyla nutná žádná úprava územních hranic. Bulharská republika nicméně připouští, že do dnešního dne nebyla ještě pro 44 lokalit, které jsou předmětem projednávané věci, přijata nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany z důvodu, že územní hranice těchto oblastí musí být změněny poté, co byly zjištěny nepřesnosti s ohledem na jejich cíle ochrany.

44 Bulharská republika dodává, že vnitrostátní právní předpisy stanoví vhodné mechanismy preventivní ochrany pro období před úředním zveřejněním nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany. Tento členský stát například uvádí, že v souladu s čl. 8 odst. 1 ZBR musí dokumentace každé lokality navržené pro vyhlášení jako zvláštní oblast ochrany obsahovat název, předmět a cíle ochrany pro dotčenou oblast, standardní formulář obsahující údaje a hodnocení, kartografické podklady a rejstřík souřadnic územních hranic dané oblasti. Bulharská republika předkládá údaje, které podle ní prokazují uspokojivý stav ochrany lokalit významných pro Společenství v Bulharsku.

45 Komise v replice zejména zdůrazňuje, že ochrana lokalit významných pro Společenství před jejich vyhlášením jako zvláštních oblastí ochrany nezbavuje dotyčný členský stát povinnosti provést takové vyhlášení podle čl. 4 odst. 4 této směrnice.

46 Bulharská republika v duplice sice uznává, že došlo k prodlení s úředním zveřejněním obecných správních aktů pro účely vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, avšak tvrdí, že v souladu s vnitrostátními právními předpisy bylo provedení požadavků stanovených v čl. 4 odst. 4 a článku 6 směrnice o stanovištích zajištěno ve vztahu ke všem dotčeným lokalitám významným pro Společenství, přičemž předmět a cíle ochrany těchto lokalit jsou vymezeny v dokumentaci stanovené v čl. 8 odst. 1 ZBR.

47 Bulharská republika zdůrazňuje, že administrativní zátěž spojená s vyhlášením zvláštních oblastí ochrany je větší pro členské státy, které se stejně jako Bulharská republika vyznačují významným rozsahem sítě lokalit významných pro Společenství s ohledem na jejich vnitrostátní území, jakož i velkým počtem chráněných druhů a typů přírodních stanovišť v těchto lokalitách. Biologická rozmanitost v uvedených státech je lépe chráněna, jelikož tyto státy lépe splnily povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích.

2. Závěry Soudního dvora

48 Úvodem je třeba připomenout, že čl. 3 odst. 2 směrnice o stanovištích ukládá členským státům povinnost přispět k vytvoření sítě NATURA 2000 v poměru, který odpovídá zastoupení typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I této směrnice a stanovišť druhů uvedených v příloze II zmíněné směrnice na jejich území, a za tímto účelem v souladu s článkem 4 téže směrnice vyhlásit lokality jako zvláštní oblasti ochrany, a to postupem upraveným v této směrnici [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 26].

49 Postup pro vyhlášení lokalit významných pro Společenství jako zvláštních oblastí ochrany, jak je upraven v uvedeném článku 4 směrnice o stanovištích, probíhá ve čtyřech etapách. Podle odstavce 1 tohoto článku každý členský stát navrhne seznam lokalit, v němž bude uvedeno, jaké typy přírodních stanovišť a jaké původní druhy se v lokalitě vyskytují, a tento seznam je předán Komisi (první etapa). Podle odstavce 2 uvedeného článku vypracuje Komise po dohodě s každým členským státem návrh seznamu lokalit významných pro Společenství, které vybere ze seznamů sestavených členskými státy (druhá etapa). Na základě tohoto návrhu seznamu sestaví Komise seznam vybraných lokalit (třetí etapa). Podle odstavce 4 téhož článku, jakmile je lokalita významná pro Společenství přijata, vyhlásí příslušný členský stát co nejdříve a nejpozději do šesti let tuto lokalitu jako zvláštní oblast ochrany a podle významu lokality stanoví priority pro uchování nebo obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany u typu přírodního stanoviště nebo druhu a pro ekologickou soudržnost sítě NATURA 2000 (čtvrtá etapa) [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 27 a citovaná judikatura].

50 Bulharská republika nezpochybňuje, že ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku, tj. do 2. října 2020, formálně nevyhlásila všechny dotčené lokality významné pro Společenství jako zvláštní oblasti ochrany. Dovolává se však skutečnosti, že bez ohledu na neexistenci tohoto formálního vyhlášení stanoví použitelné vnitrostátní právní předpisy vhodné mechanismy preventivní ochrany pro období před úředním zveřejněním nařízení o vyhlášení lokalit významných pro Společenství jako zvláštních oblastí ochrany.

51 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že podobný argument uplatnilo několik členských států v rámci žalob pro nesplnění povinnosti, které vedly k určení nesplnění povinnosti těmito státy, a sice Portugalskou republikou [rozsudek ze dne 5. září 2019, Komise v. Portugalsko (Vyhlášení a ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-290/18, EU:C:2019:669, body 31, 35 a 37], Irskem [rozsudek ze dne 29. června 2023, Komise v. Irsko (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-444/21, EU:C:2023:524, body 46 až 56], jakož i Spolkovou republikou Německo [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, body 30 až 37].

52 Z ustálené judikatury Soudního dvora přitom vyplývá, že k tomu, aby byl naplněn požadavek právní jistoty, musí být ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a s požadovanou specifičností, přesností a jasností [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 32 a citovaná judikatura].

53 Skutečnost, že vnitrostátní právní úprava členského státu přiznává ochranu lokalitám významným pro Společenství, nemůže zbavit tento stát jeho zvláštní povinnosti stanovené v čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích formálně vyhlásit uvedené lokality jako zvláštní oblasti ochrany [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 29. června 2023, Komise v. Irsko (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-444/21, EU:C:2023:524, bod 51, jakož i ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 33].

54 Toto vyhlášení je totiž nezbytnou etapou režimu ochrany stanovišť a druhů podle této směrnice [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 34 a citovaná judikatura].

55 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že Bulharská republika tím, že co nejdříve a nejpozději do šesti let podle čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích nevyhlásila jako zvláštní oblasti ochrany 194 z 229 dotčených lokalit významných pro Společenství, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z tohoto ustanovení.

B. K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nestanovení podrobných a specifických cílů ochrany pro zvláštní oblasti ochrany

1. Argumentace účastnic řízení

56 Komise v žalobě Bulharské republice vytýká, že porušila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích, tím, že systematicky a trvale nestanovila dostatečně podrobné a specifické cíle ochrany pro každou zvláštní oblast ochrany.

57 Tento orgán má za to, že povinnost stanovit ve lhůtě šesti let uvedené v tomto ustanovení cíle ochrany pro každou zvláštní oblast ochrany, které musí být specifické pro každou z těchto oblastí a pro jednotlivé typy stanovišť a druhů, vyčerpávající, kvantifikované a měřitelné, je založena na rozsudku ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Řecko (C-849/19, EU:C:2020:1047, body 46 až 52).

58 Komise zejména tvrdí, že Bulharská republika v období od roku 2015 do roku 2019 přijala 11 nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, která pro každou oblast uvádějí totožné cíle ochrany, jež jsou formulovány příliš obecně, což je v rozporu s požadavky vyplývajícími z rozsudku uvedeného v předchozím bodě.

59 Pokud jde o 25 nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany přijatých v průběhu roku 2020, jsou formulována příliš obecně a omezují se na stanovení ochrany a zachování přírodních stanovišť, a případně zlepšení stavu dotčených stanovišť nebo druhů.

60 Komise mimoto odpovídá na argument, který Bulharská republika uvedla v průběhu postupu před zahájením soudního řízení, podle kterého jsou cíle ochrany lokalit významných pro Společenství, které nebyly vyhlášeny jako zvláštní oblasti ochrany, stanoveny v nařízeních o vyhlášení zvláště chráněných území přijatých v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7) ve znění směrnice 2013/17 (dále jen „směrnice o ochraně ptáků“), přičemž územní hranice zvláště chráněných území odpovídají územním hranicím lokalit významných pro Společenství, nebo v dokumentaci týkající se každé lokality významné pro Společenství zveřejněné na internetové stránce ministerstva životního prostředí a vod.

61 V tomto ohledu konstatuje Komise, že cíle ochrany stanovišť ptáků nelze považovat za specifické pro jiné druhy než ptáky a pro typy stanovišť, na které se vztahuje výhradně směrnice o stanovištích, a že cíle ochrany stanovené Bulharskou republikou pro zvláště chráněná území jsou každopádně formulovány obecně, a nesplňují tedy požadavky týkající se specifické a podrobné povahy těchto cílů.

62 Pokud jde o dokument o metodě stanovení cílů ochrany oblastí chráněných v rámci sítě NATURA 2000, který bulharské orgány vypracovávaly ve fázi postupu před zahájením soudního řízení, jak je zmíněno v bodě 20 tohoto rozsudku, má Komise za to, že tento dokument, který má „informativní“ a „konzultativní“ povahu, nestanoví ani nepřezkoumává konkrétní cíle ochrany specifické pro dotčené lokality významné pro Společenství, nýbrž pouze poskytuje údaje ohledně stanovení budoucích cílů ochrany.

63 Bulharská republika v žalobní odpovědi namítá, že směrnice o stanovištích nestanoví požadavky na specifičnost a měřitelnost cílů ochrany lokalit významných pro Společenství.

64 V tomto ohledu dodržování obecné zásady právní jistoty brání tomu, aby Komise ukládala členským státům požadavky, které jdou nad rámec požadavků, které jsou výslovně, jasně a přesně stanoveny ve směrnici o stanovištích.

65 Podle Bulharské republiky Soudní dvůr v rozsudku ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Řecko (C-849/19, EU:C:2020:1047), na který Komise odkazuje v žalobě, neukládá členským státům povinnost formulovat cíle ochrany kvantifikovatelným způsobem.

66 Bulharská republika uvádí, že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, v průběhu postupu před zahájením soudního řízení netvrdila, že cíle ochrany volně žijících ptáků stanovené pro zvláště chráněná území jsou relevantní pro lokality významné pro Společenství, na které se vztahuje směrnice o stanovištích. Tak je tomu totiž nikoliv s ohledem na cíle ochrany, nýbrž s ohledem na ochranná opatření.

67 V Bulharsku jsou cíle ochrany lokalit významných pro Společenství stanoveny v ZBR, konkrétně v dokumentech uvedených v čl. 8 odst. 1 tohoto zákona, ve správních aktech a v dokumentech relevantních v tomto ohledu. Navíc tento členský stát předal Komisi řádně vyplněné standardní formuláře uvedené v tomto ustanovení, které obsahovaly kvantitativní a kvalitativní hodnocení specifická pro stanoviště a druhy pro každou dotčenou lokalitu významnou pro Společenství.

68 Dokument o metodě stanovení cílů ochrany oblastí chráněných v rámci sítě NATURA 2000, zmíněný v bodě 20 tohoto rozsudku, je v současné době zveřejněn na internetové stránce bulharského informačního systému pro lokality spadající do sítě NATURA 2000.

69 Bulharská republika dodává, že po obdržení výzvy Komise přijala několik nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, která splňují požadavky stanovené Komisí. Tato nařízení stanoví cíle ochrany specifické pro dotčené zvláštní oblasti ochrany, a tím je činí závaznými.

70 Ke splnění požadavku, na který se Komise odvolává, formulovat uvedené cíle ochrany podrobně je nezbytné mít k dispozici údaje ze systematických studií pokrývajících značné časové období a prokazujících vývoj stavu druhů a hlavní faktory, které je ovlivňují. Mezery ve vědeckých poznatcích, které se v období před rokem 2007 nahromadily, přitom nelze vyplnit v krátké době.

71 V replice Komise tvrdí, že cíle ochrany, které jsou formulovány příliš obecně ve správní praxi bulharských orgánů, nesplňují požadavky vyplývající z judikatury Soudního dvora.

72 Tento orgán tvrdí, že Bulharská republika v žalobní odpovědi neprokázala, že cíle ochrany, které stanovila, byly dostatečně konkrétní. Omezila se pouze na citaci řady aktů uvedených v přílohách jeho žalobní odpovědi. Komisi ani Soudnímu dvoru však nepřísluší tyto přílohy zkoumat, jelikož jejich obsah není v žalobní odpovědi dostatečně popsán.

73 Pokud jde o standardní formuláře předložené Bulharskou republikou, jak jsou zmíněny v bodě 67 tohoto rozsudku, Komise tvrdí, že obsahují popis skutečného stavu dotčených zvláštních oblastí ochrany, avšak neupřesňují stav, kterého má být u druhů a typů stanovišť v těchto oblastech dosaženo. Uvedené formuláře tedy nemohou nahradit cíle ochrany pro tyto oblasti, které je členský stát povinen stanovit.

74 Pokud jde o nedostatek vědeckých poznatků, který nelze v krátké době napravit, na který se odvolává Bulharská republika, Komise s odkazem na rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrienu) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 89) připomíná, že se členské státy nemohou dovolávat ustanovení, praxe či situací svého vnitrostátního právního řádu jako důvodu nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva.

75 Komise uznává, že dynamické přírodní procesy v dotčených zvláštních oblastech ochrany mohou někdy vyžadovat přizpůsobení cílů ochrany, jakož i ochranných opatření pro tyto oblasti. Členské státy se však nemohou vyhnout provedení takových úprav tím, že se omezí na vymezení velmi obecných cílů ochrany.

76 Bulharská republika v duplice zdůrazňuje, že obecné cíle lokalit sítě NATURA 2000 jsou již stanoveny v článku 5 ZBR, který stanoví, že zvláštní oblasti ochrany jsou určeny k ochraně nebo obnově příznivého stavu přírodních stanovišť, která se v těchto oblastech nacházejí, jakož i druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření.

77 Pokud jde o cíle ochrany specifikované v nařízeních o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, tento členský stát uvádí jako příklad cíle stanovené v nařízení o vyhlášení oblasti „BG0000119 ‚Trite bratja‘ “.

78 Bulharská republika se domnívá, že požadavky Komise na specifickou a podrobnou povahu cílů ochrany jsou nepřiměřené, jelikož obnovení stavu typů přírodních stanovišť a druhů je složitým a dynamickým procesem, který vyžaduje značné prostředky a udržitelný dohled.

2. Závěry Soudního dvora

79 Úvodem je třeba připomenout, že znění čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích sice nezmiňuje výslovně povinnost vymezit cíle ochrany, toto ustanovení však vyžaduje, aby příslušné orgány příslušného členského státu při vyhlášení zvláštní oblasti ochrany podle významu lokality stanovily priority pro uchování nebo obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany u typu stanoviště. Stanovení těchto priorit přitom předpokládá, že tyto cíle ochrany byly předem stanoveny [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 105 a citovaná judikatura].

80 K tomu, aby mohly být stanovené cíle považovány za „cíle ochrany“ ve smyslu směrnice o stanovištích, nesmějí být stanoveny obecně, ale musí být specifické a konkrétní [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, body 107 a 114 a citovaná judikatura].

81 Cíle ochrany musí být tedy stanoveny s ohledem na informace založené na vědeckém posouzení situace druhů a jejich stanovišť v dotčené lokalitě. Vzhledem k tomu, že podle čl. 4 odst. 1 směrnice o stanovištích musí být při vyhlášení lokalit za zvláštní oblasti ochrany lokality navrženy členskými státy na základě kritérií stanovených v příloze III této směrnice a na základě příslušných vědeckých informací, jsou takové informace rovněž způsobilé zaručit specifičnost a konkrétnost cílů ochrany [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 115].

82 Cíle ochrany stanovené členským státem sice musí umožnit ověření, zda na nich založená ochranná opatření jsou vhodná k dosažení požadovaného stavu ochrany dotčené lokality, avšak nic to nemění na tom, že nutnost formulovat tyto cíle kvantitativním a měřitelným způsobem musí být zkoumána v každém konkrétním případě a nelze ji uznat za obecnou povinnost členských států [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 116].

83 Kvantitativní a měřitelný přístup ke stanovení cílů ochrany se může totiž ukázat jako nevhodný pro některá komplexní stanoviště a některé dynamické oblasti ochrany, jejichž prvky se značně liší v závislosti na vnějších faktorech prostředí nebo se významně ovlivňují s jinými stanovišti a oblastmi ochrany [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 117].

84 Je tudíž v zásadě na Komisi, aby předložila důkaz, že v každém konkrétním případě je dotyčný členský stát povinen formulovat cíle ochrany kvantitativním a měřitelným způsobem, aby byl zajištěn požadovaný stav ochrany dotčené lokality [rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 118].

85 S ohledem na povinnost Komise prokázat tvrzené nesplnění povinnosti nelze připustit, aby Komise pod zástěrkou toho, že dotyčnému členskému státu vytýká obecné a trvající neplnění povinností – které má tento stát podle unijního práva – nedodržela tuto povinnost předložit důkaz nesplnění povinnosti vytýkaného na základě konkrétních skutečností charakterizujících porušení zvláštních ustanovení, jichž se dovolává, a vycházela z pouhých domněnek nebo schematických kauzalit [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 112 a citovaná judikatura].

86 V projednávaném případě Komise uvedla konkrétní příklady nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, v nichž se nejeví, že by cíle ochrany dotčených stanovišť a druhů byly formulovány dostatečně podrobně a specificky pro dotčené zvláštní oblasti ochrany.

87 Tyto příklady však Komise uvedla pouze k dokreslení obecné a strukturální praxe Bulharské republiky, která je podle tohoto orgánu v rozporu s čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích.

88 V návrhových žádáních své žaloby se Komise ani nedomáhala, aby Soudní dvůr určil, že Bulharská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z tohoto ustanovení z důvodu, že cíle ochrany nebyly stanoveny podrobně a specificky, kvantitativně a měřitelně, pokud jde o stanoviště a druhy, které se vyskytují na lokalitách, na něž se vztahují nařízení uvedená tímto orgánem pro ilustraci v žalobě.

89 Projednávaná žaloba se dále týká velkého počtu lokalit významných pro Společenství, které se nacházejí v alpínské, černomořské a kontinentální biogeografické oblasti a vyznačují se značnou rozmanitostí druhů a stanovišť.

90 Za těchto okolností bylo v souladu s judikaturou Soudního dvora na Komisi, aby prokázala, že příklady, které uvedla na podporu žalobního důvodu znějícího na určení obecného a strukturálního neplnění povinností vyplývajících ze směrnice o stanovištích, jsou reprezentativní pro všechny dotčené lokality významné pro Společenství [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 32 a citovaná judikatura].

91 V projednávaném případě je nutno konstatovat, že ani v žalobě, ani v replice tento orgán neprokázal právně dostačujícím způsobem, pomocí dostatečně přesných, jasných a podrobných argumentů a údajů, že příklady nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, v nichž cíle ochrany dotčených stanovišť a druhů nejsou formulovány kvantitativním a měřitelným způsobem, které uvedl k dokreslení obecné a strukturální praxe Bulharské republiky, jsou reprezentativní pro všechny dotčené zvláštní oblasti ochrany.

92 Druhý žalobní důvod je tudíž třeba zamítnout.

C. Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nestanovení nezbytných ochranných opatření

1. Argumentace účastnic řízení

93 Komise v žalobě tvrdí, že Bulharská republika systematicky a trvale neplnila povinnost, která pro ni vyplývá z čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích, stanovit nezbytná ochranná opatření, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I této směrnice a druhů uvedených v příloze II této směrnice, jež se na dotčených lokalitách významných pro Společenství vyskytují.

94 Konkrétně má Komise za to, že tato situace je důsledkem toho, že Bulharská republika nestanovila podrobné a specifické cíle ochrany pro dotčené lokality významné pro Společenství. V tomto ohledu, jak vyplývá z rozsudku ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Řecko (C-849/19, EU:C:2020:1047, bod 85), tato opatření ochrany musí být založena na cílech ochrany zvláštních pro dotčenou oblast ochrany.

95 Bulharská republika v rámci postupu před zahájením soudního řízení uznala, že se legislativní práce, které měly učinit územní plány péče obsahující uvedená ochranná opatření závaznými, zpozdily.

96 Pokud jde o ochranná opatření stanovená v 11 nařízeních o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany přijatých v letech 2015 až 2019, Komise tvrdí, že se tato nařízení týkají pouze 11 z 229 lokalit významných pro Společenství, které má Bulharská republika povinnost chránit. Pro většinu těchto lokalit jsou k dosažení stanovených cílů nezbytná aktivní opatření specificky zaměřená na každý z jednotlivých druhů a na každý z jednotlivých typů stanovišť nacházejících se v nepříznivém stavu z hlediska ochrany. Aktivní opatření ale musí být stanovena v závislosti na podrobných cílech ochrany specifických pro každou dotčenou lokalitu významnou pro Společenství, které v uvedených nařízeních chybí.

97 Pokud jde o ochranná opatření přijatá Bulharskou republikou ve vztahu ke zvláště chráněným oblastem v souladu se směrnicí o ochraně ptáků, Komise připouští, že některá opatření stanovená pro druhy ptáků, zejména ochranná opatření, sice mohou být v souladu se směrnicí o stanovištích nepřímo užitečná i pro chráněné druhy a stanoviště v rámci lokalit významných pro Společenství. Tato okolnost však nemůže zprostit bulharské orgány povinnosti přijmout ochranná opatření nezbytná pro všechny druhy a všechny typy stanovišť stanovených ve směrnici o stanovištích, které jsou chráněny v dotčených lokalitách významných pro Společenství.

98 Pokud jde o různé správní a právní akty, jakož i další strategické dokumenty, na které Bulharská republika odkázala v průběhu postupu před zahájením soudního řízení a podle tohoto členského státu obsahují opatření související s ochranou, zachováním nebo obnovením stavu stanovišť a druhů v dotčených lokalitách významných pro Společenství, je Komise toho názoru, že tato opatření, která jsou příliš obecná a mezerovitá, nepředstavují ochranná opatření ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

99 Komise se domnívá, že ani nová nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, která Bulharská republika oznámila v květnu 2020, nesplňují požadavky stanovené tímto ustanovením. Tato nařízení, která se omezují na stanovení doporučení, se totiž týkají pouze obhospodařování orné půdy a travních porostů a neuvádějí kým, kdy a na jaké ploše mají být provedena.

100 V žalobní odpovědi Bulharská republika namítá, že ochranná opatření, která přijala, jsou úplná, jasná a konkrétní a byla v souladu s judikaturou Soudního dvora účinně provedena. Tato opatření jsou definována v závislosti na ekologických požadavcích dotčených druhů a typů přírodních stanovišť.

101 V řadě případů, kdy se územní hranice zvláště chráněných území podle směrnice o ochraně ptáků překrývají s územními hranicemi lokalit významných pro Společenství podle směrnice o stanovištích, přispívají zákazy a omezení, které již byly uloženy v souvislosti se zvláště chráněnými územími, k dodržování cílů ochrany lokalit významných pro Společenství.

102 V tomto ohledu Bulharská republika uvádí několik příkladů ochranných opatření specifických pro určitá zvláště chráněná území, a sice zejména opatření stanovených v ZBR, v bulharských právních předpisech o lovu a ochraně zvěře, o územním plánování na pobřeží Černého moře, o rybolovu a akvakultuře, jakož i ve vnitrostátních právních předpisech o lesním hospodářství. Nařízením ministra zemědělství a výživy ze dne 23. února 2015 byly zavedeny národní normy

týkající se dobrých zemědělských a environmentálních podmínek. Vztahují se jak na sladkovodní, tak na pobřežní typy stanovišť a na jejich přidružené druhy, jakož i na řadu travních a polotravních porostů a na jejich přidružené druhy.

103 Bulharská republika tvrdí, že Komise vyložila selektivně některá z opatření uvedených v rámci postupu před zahájením soudního řízení mimo celkový kontext bulharských právních předpisů a všech různých dokumentů obsahujících opatření na ochranu zvláštních oblastí ochrany. V tomto ohledu jsou přitom relevantní i různé právní a správní akty, jakož i plánovací, programové a strategické dokumenty. Pokud jsou tyto akty a dokumenty posuzovány jako celek pro danou specifickou oblast ochrany, jejich použití se vztahuje na všechny druhy využití dané oblasti, pokud jde o zákazy a omezení činností i o aktivní opatření zavedená za účelem péče o dotčenou oblast.

104 Tento členský stát dodává, že nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany odkazují na právní a správní akty, plánovací, programové a strategické dokumenty, které stanoví opatření k dosažení cílů ochrany dotčených zvláštních oblastí ochrany. Činnosti doporučené těmito nařízeními by mohly být rovněž prováděny jako dobrovolná smluvní opatření, jak je tomu v jiných členských státech, pokud jde o správu sítě NATURA 2000.

105 V replice Komise tvrdí, že vzhledem k absenci jasných argumentů a přesných odkazů v žalobní odpovědi Bulharské republiky není schopna ověřit, zda řada příloh k této žalobní odpovědi umožňuje podpořit argument tohoto členského státu, podle kterého je jeho praxe v souladu s požadavky stanovenými v čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

106 Podle tohoto orgánu nemá soubor opatření roztroušených v právních a správních aktech, jakož i četné strategické, plánovací a programové dokumenty souvislost s dotčenými zvláštními oblastmi ochrany a jejich specifickými cíli ochrany.

107 V tomto ohledu připomíná, že ochranná opatření ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích musí být stanovena a zavedena v rámci specifických zvláštních oblastí ochrany a musí být založena na cílech ochrany specifických pro každou lokalitu [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. září 2019, Komise v. Portugalsko (Vyhlášení a ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-290/18, EU:C:2019:669, bod 52, jakož i ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Řecko, C-849/19, EU:C:2020:1047, bod 85].

108 Bulharská republika v duplice uvádí, že případy, kdy ochranná opatření nesouvisejí s vyhlášením specifické lokality, jsou obecně případy, kdy jsou tato opatření zavedena pro všechny lokality nebo pro všechny lokality, v nichž je chráněn určitý typ přírodního stanoviště nebo určitý druh.

2. Závěry Soudního dvora

109 Je třeba konstatovat, že podobně jako argumentace předložená Komisí v rámci druhého žalobního důvodu tento orgán v žalobě netvrdí, pokud jde o třetí žalobní důvod, že Bulharská republika nepřijala ochranná opatření pro dotčené lokality významné pro Společenství, a sice specifické lokality uvedené v prvním žalobním důvodu, ale omezuje se v návrhových žádáních této žaloby na to, že tomuto členskému státu vytýká „systematické a trvající“ porušování povinností, které pro něj vyplývají z čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

110 Stejně jako v rámci druhého žalobního důvodu se Komise omezuje na odkaz, pokud jde o třetí žalobní důvod, na některé příklady nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany přijatých bulharskými orgány, aby ilustrovala systematické a trvající porušování tohoto ustanovení Bulharskou republikou.

111 Je proto třeba učinit závěr, že Komise v rozporu s judikaturou zmíněnou v bodě 90 tohoto rozsudku nepředložila důkaz o reprezentativnosti těchto příkladů a neodkázala na specifické lokality významné pro Společenství nebo konkrétní zvláštní oblasti ochrany.

112 Z toho vyplývá, že třetí žalobní důvod musí být zamítnut.

D. Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného provedení čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích do vnitrostátního práva

1. Argumentace účastnic řízení

113 Komise v žalobě Bulharské republice vytýká, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích, jelikož právní předpisy tohoto členského státu stanoví, že přijetí ochranných opatření je nepovinné.

114 Z rozsudku ze dne 10. května 2007, Komise v. Rakousko (C-508/04, EU:C:2007:274, body 76 a 87), vyplývá, že členské státy mají povinnost taková opatření zavést.

115 Komise poukazuje zejména na, že podle článku 27 ZBR „mohou být vypracovány plány péče“. Články 12 a 19 ZBR zajisté stanoví možnost přijmout v případě, že hrozí zhoršení stavu chráněných lokalit, zákazy nebo omezení činností, které jsou v rozporu s cíli ochrany těchto lokalit. Povinnost přijmout nezbytná ochranná opatření podle čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích však nelze omezit na uvedené zákazy a omezení, které mají být přijaty, a v některých případech musí zahrnovat přijetí aktivních ochranných opatření.

116 Pokud jde o článek 118 ZBR, ten stanoví, že činnosti na ochranu biologické rozmanitosti musí být v souladu s prioritami stanovenými tímto zákonem, národní strategií a národním plánem ochrany biologické rozmanitosti. Tento článek však neobsahuje žádný odkaz na ochranná opatření uvedená v článku 29 ZBR.

117 Bulharská republika v žalobní odpovědi nezpochybňuje, že podle čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích musí být ochranná opatření přijata ve všech případech, jelikož výraz „v případě potřeby“, který je uveden v tomto ustanovení, se vztahuje pouze na plány péče a nelze jej chápat jako obecné omezení povinnosti přijmout vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru.

118 Tento členský stát však odkazem na rozsudky ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, body 60 a 61), jakož i ze dne 24. října 2013, Komise v. Španělsko (C-151/12, EU:C:2013:690, body 27 a 28), tvrdí, že podle čl. 288 třetího pododstavce SFEU mají členské státy při provádění směrnice široký prostor pro uvážení, pokud jde o volbu prostředků a metod k zajištění jejího provedení. Provedení směrnice nutně nevyžaduje legislativní činnost v každém členském státě.

119 V tomto ohledu Bulharská republika tvrdí, že články 12, 19, 27, 29, 30 a 118 ZBR provedly čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

120 Článek 12 tohoto zákona stanoví požadavky, které musí splňovat nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany. Jakmile jsou tedy dotčené zvláštní oblasti ochrany vyhlášeny, jsou zavedena ochranná opatření.

121 Článek 19 uvedeného zákona stanoví činnosti na ochranu lokalit významných pro Společenství před jejich vyhlášením jako zvláštních oblastí ochrany. Před vyhlášením takové oblasti mohou být uloženy i zákazy nebo omezení, pokud existuje riziko poškození dotyčné lokality. Uvedené zákazy a omezení přitom představují ochranná opatření ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

122 Bulharská republika dodává, že v souladu s článkem 27 ZBR mohou být pro zvláštní oblasti ochrany vypracovány plány péče a článek 29 tohoto zákona stanoví opatření, která mají být zahrnuta do plánů péče.

123 Jak vyplývá z článku 30 ZBR, územní plány, regionální plány rozvoje lesních oblastí, plány a programy v odvětví lesnictví, národní a regionální programy vypracované podle jiných zákonů musí být v souladu s nařízeními o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany a s opatřeními stanovenými v plánech péče.

124 Podle čl. 118 odst. 1 bodu 2 ZBR musí být ochranná opatření podle směrnice o stanovištích specifikována ve všech plánech, projektech, programech, politikách a strategiích daného odvětví.

125 Bulharská právní úprava stanoví nejen právní nástroje zajišťující ochranu chráněných lokalit v rámci sítě NATURA 2000, ale i výslovná ustanovení ukládající příslušným orgánům povinnost použít uvedené nástroje ve stanovených případech a podle kritérií vymezených směrnicí o stanovištích.

126 Pokud jde o aktivní ochranná opatření, Bulharská republika odkazuje na čl. 115 odst. 1 bod 9 ZBR, podle kterého musí ministr životního prostředí a vod vyvíjet a zavádět mechanismy na podporu činností vlastníků nebo uživatelů, nevládních organizací, sdružení a dalších subjektů zaměřených na ochranu, zachování a obnovu biologické rozmanitosti. Tento členský stát rovněž uvádí příklady takových opatření přijatých na základě bulharské právní úpravy.

127 V replice Komise tvrdí, že články 12 a 19 ZBR se týkají pouze určitých druhů ochranných opatření, a sice zákazů a omezení, a nikoli proaktivních ochranných opatření. Články 27 a 29 ZBR stanoví pouze možnost vypracovat plány péče, a nikoli povinné zavedení ochranných opatření pro všechny lokality významné pro Společenství. Článek 30 a čl. 118 odst. 1 ZBR zavádějí určité požadavky pro určité typy plánů a programů, které neprovádějí povinnosti uložené sítí NATURA 2000, ale tyto požadavky nezahrnují ucelený soubor ochranných opatření pro všechny lokality chráněné v rámci sítě NATURA 2000.

128 Pokud jde o články 115 a 118, jakož i o čl. 119 odst. 1 ZBR, na které Bulharská republika odkazuje v žalobní odpovědi, tyto články určují pravomoci jednotlivých subjektů, pokud jde o politiku v oblasti biologické rozmanitosti, avšak nestanoví zavedení a uplatňování nezbytných ochranných opatření ve všech zvláštních oblastech ochrany.

129 Bulharská republika v duplice namítá, že v bulharském právním řádu spočívá autonomie správních orgánů ve výběru nejvhodnějších prostředků k provedení zákonných povinností.

130 Tento členský stát se rovněž odvolává na judikaturu Soudního dvora, zejména na rozsudek ze dne 3. dubna 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, body 40 až 41), podle kterého je směrnice závazná pro každý členský stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.

131 V souladu s ustanoveními ZBR není přijetí nařízení o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany uvedených v článku 12 tohoto zákona možností, nýbrž povinností příslušných správních orgánů, a to ve vztahu ke všem těmto oblastem. Tyto orgány jsou rovněž povinny v nařízeních uvést předmět a cíle ochrany pro dotčenou zvláštní oblast ochrany, jakož i zákazy nebo omezení činností, které jsou v rozporu s těmito cíli.

132 Kromě územních plánů, regionálních plánů rozvoje lesních oblastí a plánů a programů v odvětví lesnictví čl. 30 odst. 1 ZBR stanoví, že všechny národní a regionální programy vypracované podle jiných zákonů než ZBR musí být v souladu s nařízeními o vyhlášení zvláštních oblastí ochrany, jakož i s jejich případnými změnami.

133 Bulharská republika dodává, že článek 35 ZBR stanoví přijetí určitých opatření na ochranu druhů, a konkrétně stanoví, že rostlinné, živočišné a fungické druhy planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a volně rostoucích hub jsou ve svém přirozeném prostředí chráněny zejména ochranou jejich stanovišť v rámci národní ekologické sítě, zařazením druhu do režimu regulované ochrany nebo užívání, a zachováním nebo obnovením podmínek stanoviště v souladu s ekologickými požadavky dotčených druhů.

134 Konečně vnitrostátní právní předpisy o vodě stanoví povinné zavedení opatření k dosažení cílů ochrany lokalit významných pro Společenství. Jak vyplývá z těchto právních předpisů, vodohospodářské plány povodí musí na základě analýz požadovaných uvedenými právními předpisy stanovit opatření umožňující dosáhnout cílů ochrany těchto lokalit. Tato opatření se neomezují na zákazy nebo omezení činností.

2. Závěry Soudního dvora

135 Podle čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích musí členské státy pro každou zvláštní oblast ochrany stanovit nezbytná ochranná opatření, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I této směrnice a druhů uvedených v příloze II uvedené směrnice, jež se na těchto lokalitách vyskytují. [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 143 a citovaná judikatura].

136 Ochranná opatření uvedená v čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích se v zásadě nemohou omezovat na opatření k předejití vnějších zásahů a narušování způsobených člověkem a měla by v případě potřeby zahrnovat i pozitivní proaktivní opatření pro zachování nebo obnovu stavu lokality z hlediska její ochrany [rozsudek ze dne 29. června 2023, Komise v. Irsko (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-444/21, EU:C:2023:524, bod 150].

137 Pokud jde o vnitrostátní právní rámec nezbytný k zajištění splnění těchto povinností, je třeba připomenout, že k tomu, aby byl naplněn požadavek právní jistoty, musí být ustanovení směrnice o stanovištích provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem, s požadovanou specifičností, přesností a jasností [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. září 2023, Komise v. Německo (Ochrana zvláštních oblastí ochrany), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 32 a citovaná judikatura].

138 V projednávaném případě Bulharská republika v žalobní odpovědi předložila několik konkrétních závazných ustanovení, která bulharským orgánům ukládají zavedení ochranných opatření, zejména aktivních ochranných opatření.

139 V replice Komise tvrdila, že uvedená bulharská ustanovení nestanoví povinnost přijmout nezbytná ochranná opatření ve všech zvláštních oblastech ochrany.

140 V tomto ohledu je nutno konstatovat, že argumentace Komise spočívá na záměně mezi neexistencí dostatečného právního rámce v členském státě, který by v souladu s judikaturou zmíněnou v bodě 137 tohoto rozsudku umožňoval přijmout vhodná ochranná opatření na jedné straně a nezavedením uvedených opatření pro všechny zvláštní oblasti ochrany na druhé straně.

141 Pokud jde o první z těchto aspektů, je třeba podotknout, že s ohledem na důkazy předložené Bulharskou republikou, zejména na příklady vnitrostátních ustanovení, která stanoví povinnost bulharských orgánů zavést ochranná opatření, včetně proaktivních opatření, Komise právně dostačujícím způsobem neprokázala, že bulharská právní úprava neumožňuje zajistit účinné plnění povinností tohoto členského státu podle čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

142 Pokud jde o druhý z těchto aspektů, je třeba konstatovat, že již byl předmětem třetího žalobního důvodu, v jehož rámci Komise netvrdí, že Bulharská republika nepřijala ochranná opatření pro dotčené lokality významné pro Společenství, a sice specifické lokality uvedené v prvním žalobním důvodu.

143 Čtvrtý žalobní důvod je tudíž třeba zamítnout.

144 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že Bulharská republika tím, že co nejdříve a nejpozději do šesti let nevyhlásila jako zvláštní oblasti ochrany 194 z 229 dotčených lokalit významných pro Společenství, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích.

145 Ve zbývající části se žaloba zamítá.

K nákladům řízení

146 Podle čl. 138 odst. 3 jednacího řádu Soudního dvora platí, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení.

147 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci měly Komise a Bulharská republika ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (sedmý senát) rozhodl takto:

1) **Bulharská republika tím, že nevyhlásila co nejdříve a nejpozději do šesti let jako zvláštní oblasti ochrany 194 z 229 lokalit významných pro Společenství, které byly zařazeny na seznamy podle rozhodnutí Komise 2009/91/ES ze dne 12. prosince 2008, kterým se přijímá druhý aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v alpínské biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS, podle rozhodnutí Komise 2009/92/ES ze dne 12. prosince 2008, kterým se přijímá prvotní seznam lokalit významných pro Společenství v černomořské biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS, podle rozhodnutí Komise 2009/93/ES ze dne 12. prosince 2008, kterým se přijímá druhý aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v kontinentální biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS, jakož i podle prováděcího rozhodnutí Komise 2013/23/EU ze dne 16. listopadu 2012, kterým se přijímá šestý aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v kontinentální biogeografické oblasti, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 4 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin ve znění směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013.**

2) **Ve zbývající části se žaloba zamítá.**

3) **Evropská komise a Bulharská republika ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy