Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (seitsmes koda)

20. juuni 2024*

Sisukord

I. Õiguslik raamistik . . . 3

A. Liidu õigus . . . 3

B. Bulgaaria õigus . . . 5

II. Kohtueelne menetlus . . . 9

III. Menetlus Euroopa Kohtus . . . 10

IV. Hagi . . . 12

A. Esimene etteheide, et on jäetud määramata erikaitsealad . . . 12

1. Poolte argumendid . . . 12

2. Euroopa Kohtu hinnang . . . 13

B. Teine etteheide, et on jäetud kindlaks määramata erikaitsealade üksikasjalikud ja spetsiifilised kaitse-eesmärgid . . . 14

1. Poolte argumendid . . . 14

2. Euroopa Kohtu hinnang . . . 16

C. Kolmas etteheide, et on jäetud kehtestamata vajalikud kaitsemeetmed . . . 18

1. Poolte argumendid . . . 18

2. Euroopa Kohtu hinnang . . . 20

D. Neljas etteheide, et elupaigadirektiivi artikli 6 lõige 1 on jäetud riigisisesesse õigusesse nõuetekohaselt üle võtmata . . . 21

1. Poolte argumendid . . . 21

* Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

2. Euroopa Kohtu hinnang 23

Kohtukulud 24

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Keskkond – Direktiiv 92/43/EMÜ – Looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse – Artikli 4 lõige 4 ja artikli 6 lõige 1 – Erikaitsealade, kaitse-eesmärkide ja kaitsemeetmete määramata jätmine

Kohtuasjas C-85/22,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 8. veebruaril 2022 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: C. Hermes ja G. Koleva,

hageja,

versus

Bulgaaria Vabariik, esindajad: T. Mitova, E. Petranova ja L. Zaharieva, hiljem T. Mitova ja L. Zaharieva,

kostja,

EUROOPA KOHUS (seitsmes koda),

koosseisus: koja president F. Biltgen, kohtunikud J. Passer ja M. L. Arastey Sahún (ettekandja),

kohtujurist: T. Ćapeta,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Euroopa Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et Bulgaaria Vabariik on rikkunud kohustusi, mis tulenevad nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT

eriväljaanne 15/02, lk 102), mida on muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL (ELT 2013, L 158, lk 193) (edaspidi „elupaigadirektiiv“), artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1, sest ta:

– ei ole võimalikult kiiresti ja hiljemalt kuue aasta jooksul määranud erikaitsealaks 194 ala 229 ühenduse tähtsusega alast, mis on kantud loeteludesse, mis kehtestati komisjoni 12. detsembri 2008. aasta otsusega 2009/91/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Alpide biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade teine ajakohastatud loetelu (ELT 2009, L 43, lk 21); komisjoni 12. detsembri 2008. aasta otsusega 2009/92/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Musta mere biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esialgne loetelu (ELT 2009, L 43, lk 59); komisjoni 12. detsembri 2008. aasta otsusega 2009/93/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade teine ajakohastatud loetelu (ELT 2009, L 43, lk 63), ning komisjoni 16. novembri 2012. aasta rakendusotsusega 2013/23/EL, millega võetakse vastu kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade kuues ajakohastatud loetelu (ELT 2013, L 24, lk 58) (edaspidi koos „kõnealused ühenduse tähtsusega alad“);

– on jätnud süstemaatiliselt ja jätkuvalt kindlaks määramata kõnealuste erikaitsealade üksikasjalikud ja spetsiifilised kaitse-eesmärgid;

– on jätnud süstemaatiliselt ja jätkuvalt kindlaks määramata vajalikud kaitsemeetmed, mis vastavad elupaigadirektiivi I lisas nimetatud looduslike elupaigatüüpide ja II lisas nimetatud liikide ökoloogilistele vajadustele;

– on jätnud elupaigadirektiivi artikli 6 lõike 1 riigisisesesse õigusesse nõuetekohaselt üle võtmata.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

2 Elupaigadirektiivi kolmandas ja kaheksandas põhjenduses on märgitud:

„kuna käesoleva direktiivi peamine eesmärk on edendada bioloogilise mitmekesisuse säilitamist, võttes arvesse majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi ja piirkondlikke nõudeid, aitab käesolev direktiiv kaasa säästva arengu üldise eesmärgi saavutamisele; niisuguse loodusliku mitmekesisuse säilitamine võib teatavatel juhtudel eeldada inimtegevuse jätkamist või isegi soodustamist;

[…]

kui on asjakohane, tuleb igal määratud alal rakendada vajalikke meetmeid, mis on seotud looduskaitse eesmärkide täitmisega“.

3 Direktiivi artikli 3 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Luuakse Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000. See võrgustik, mis koosneb aladest, kus esinevad I lisas loetletud looduslikud elupaigatüübid ja II lisas loetletud

liikide elupaigad, võimaldab säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal.

Natura 2000 võrgustikku kuuluvad ka liikmesriikide [nõukogu 2. aprilli 1979. aasta] direktiivi 79/409/EMÜ [loodusliku linnustiku kaitse kohta (EÜT 1979, L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98)] kohaselt klassifitseeritud linnukaitsealad.

2. Iga liikmesriik annab oma panuse Natura 2000 loomisse võrdeliselt sellega, mil määral tema territooriumil leidub lõikes 1 nimetatud looduslikke elupaigatüüpe ja liikide elupaiku. Selleks määrab liikmesriik artikli 4 kohaselt erikaitsealad, võttes arvesse lõikes 1 ettenähtud eesmärke."

4 Direktiivi artiklis 4 on ette nähtud:

„1. Iga liikmesriik esitab III lisas (1. etapp) sätestatud kriteeriumide ja asjakohase teadusinfo alusel alade loetelu, kus märgitakse, millise[i]d kohalikke I lisas nimetatud looduslikke elupaigatüüpe ja II lisas nimetatud liike alal esineb. Suure levilaga loomaliikide puhul peavad need alad vastama niisuguste liikide loodusliku levila piires asuvatele paikadele, kus on olemas nende liikide eluks ja paljunemiseks olulised füüsikalised või bioloogilised tingimused. Laia levilaga veeskasvatatavate liikide puhul tehakse nende alade kohta ettepanekuid ainult siis, kui on olemas selgelt piiritletud ala, kus on olemas nende liikide eluks ja paljunemiseks olulised füüsikalised või bioloogilised tingimused. Vajaduse korral teevad liikmesriigid artiklis 11 nimetatud järelevalve tulemuste alusel ettepanekuid loetelu muutmiseks.

Loetelu koos ala käsitleva teabega saadetakse komisjonile kolme aasta jooksul käesoleva direktiivi teatavakstegemisest. Teave peab sisaldama ala kaarti, nime, asukohta, suurust ja III lisas (1. etapp) ettenähtud kriteeriumide kohaldamisest tulenevaid andmeid, mis esitatakse komisjoni kehtestatud vormis artiklis 21 sätestatud korras.

2. Komisjon kehtestab kokkuleppel kõikide liikmesriikidega III lisas (2. etapp) sätestatud kriteeriumide alusel ja artikli 1 punkti c alapunktis iii nimetatud kõigi üheksa biogeograafilise piirkonna ja artikli 2 lõikes 1 nimetatud kogu territooriumi kohta liikmesriikide esitatud loeteludel põhineva ühenduse jaoks oluliste alade esialgse loetelu, märkides alad, kust on üks või mitu esmatähtsat looduslikku elupaigatüüpi või esmatähtsat liiki.

Liikmesriigid, kus ühe või mitme esmatähtsa loodusliku elupaigatüübi ja esmatähtsate liikide levilad moodustavad üle 5% riigi territooriumist, võivad oma territooriumil ühenduse jaoks oluliste alade valimisel kokkuleppel komisjoniga taotleda III lisas (2. etapp) nimetatud kriteeriumide paindlikumat kohaldamist.

Ühenduse jaoks olulisteks aladeks valitud alade loetelu kinnitab komisjon artiklis 21 sätestatud korras, märkides alad, kus esineb üks või mitu esmatähtsat elupaigatüüpi või esmatähtsat liiki.

3. Lõikes 2 nimetatud loetelu kehtestatakse kuue aasta jooksul alates käesoleva direktiivi teatavakstegemisest.

4. Kui ala on lõikes 2 sätestatud korras kinnitatud ühenduse jaoks oluliseks alaks, määravad asjaomased liikmesriigid ala erikaitsealaks võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt kuue aasta jooksul, kehtestades prioriteedid lähtuvalt sellest, kui tähtis ala on I lisas nimetatud looduslike elupaigatüüpide või II lisas nimetatud liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise ja Natura 2000 sidususe seisukohast, ning pidades silmas ala ähvardavat kahjustamist või hävitamist.

5. Niipea kui ala on kantud lõike 2 kolmandas lõigus nimetatud loetellu, kohaldatakse selle suhtes artikli 6 lõikeid 2, 3 ja 4.“

5 Direktiivi artikli 6 lõigetes 1–3 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid kehtestavad erikaitsealade suhtes vajalikud kaitsemeetmed, mille hulka kuuluvad vajaduse korral asjakohased kaitsekorralduskavad, mis on eraldi välja töötatud või lisatud muudesse arengukavadesse, ning asjakohased õiguslikud, halduslikud või lepingulised meetmed, mis vastavad aladel esinevate I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele vajadustele.

2. Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et vältida erikaitsealadel looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist ning selliste liikide häirimist, mille kaitseks alad on määratud, kuivõrd selline häirimine võib oluliselt mõjutada käesoleva direktiivi eesmärkide täitmist.

3. Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist.“

B. Bulgaaria õigus

6 Bioloogilise mitmekesisuse seaduse (Zakon za biologichnoto raznoobrazie, *DV* nr 77, 9.8.2002) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „ZBR“) artiklis 8 on ette nähtud:

„(1) Keskkonna- ja veeministeerium uurib, hindab ja koostab artiklis 7 nimetatud alade kohta dokumente, mis sisaldavad:

1. nimetust;

2. kaitseala objekti ja kaitse-eesmärke;

4. täidetud standardvorme, mis sisaldavad andmeid ja hinnanguid;

5. kartograafilist materjali ja kaitseala piiride koordinaate.

(2) Lõike 1 alusel uuritavate alade kohta võivad ettepanekuid teha riigiasutused ning avalik-õiguslikud ja teadusorganisatsioonid.

(3) Põllumajandus-, toidu- ja metsaministeerium, metsaamet, geodeesia-, kartograafia- ja katastriamet ning kohalikud omavalitsusüksused edastavad keskkonna- ja veeministeeriumile lõike 1 punktis 5 nimetatud andmed, saades hüvitist üksnes vastavate dokumentide koopiate tegemise kulude eest.

(4) Keskkonna- ja veeministeerium teavitab üldsust ja lõikes 2 nimetatud uuringu läbiviimise eest vastutavaid organisatsioone uuringu algusest oma veebisaidil ja vähemalt ühes päevalehes avaldatud teadaandega.“

7 ZBR artiklis 12 on sätestatud:

„(1) Keskkonna- ja veeministeerium koostab iga artikli 10 lõikes 4 nimetatud loetellu kantud kaitseala määramise määruse eelnõu.

(2) Lõikes 1 osutatud määruse eelnõus märgitakse:

1. selle vastuvõtmise alus;

2. kaitseala nimetus ja asukoht;

3. kaitseala objekt ja eesmärgid;

4. kogupindala ning kaitsealal oleva vara kirjeldus ja/või kaitseala piiride koordinaadid;

5. kaitseala kaitse-eesmärkidega vastuolus oleva tegevuse keelud ja piirangud.

(3) Keskkonna- ja veeministeerium teavitab üldsust koostatud määruse eelnõust vähemalt ühes päevalehes ja oma veebisaidil avaldatud teadaandega. Teadaandes märgitakse, kus ja millistel tingimustel on võimalik tutvuda määruse eelnõu terviktekstiga.

(4) Määruse eelnõu terviktekst avaldatakse keskkonna- ja veeministeeriumi veebisaidil ning see on kättesaadav kaitseala puhul territoriaalselt pädevate piirkondlike keskkonna- ja veeinspektsioonide hoonetes.

(5) Huvitatud isikud võivad ühe kuu jooksul alates lõikes 3 nimetatud teadaandest esitada keskkonna- ja veeministrile kirjalikult arvamusi, reservatsioone ja ettepanekuid määruse eelnõu kohta, mis on seotud üksnes lõike 2 punktis 5 nimetatud keeldude või piirangutega.

(6) Ühe kuu jooksul pärast lõikes 5 sätestatud tähtaja möödumist teeb keskkonna- ja veeminister lõpliku otsuse esitatud arvamuste, reservatsioonide ja ettepanekute kohta ning võtab vastu asjaomase kaitseala määramise määruse.

(7) Lõikes 6 nimetatud määrus on lõplik ja seda ei saa vaidlustada.“

8 ZBR artiklis 19 on sätestatud:

„(1) Kui on oht, et artikli 10 lõikes 2 nimetatud loetellu kantud ala kahjustatakse enne selle määramist kaitsealaks, keelab keskkonna- ja veeminister ametlikus väljaandes avaldatud määrusega konkreetse tegevuse sellel alal kuni kaheks aastaks või piirab seda sama aja jooksul, välja arvatud riigikaitse ja relvajõudude käsutusse antud aladel.

(2) Lõikes 1 nimetatud määruse vaidlustamine ei peata selle täitmist.“

9 ZBR artikkel 27 on sõnastatud järgmiselt:

„Artikli 3 lõike 1 punktis 1 osutatud kaitsealade jaoks võib koostada kaitsekorralduskavad.“

10 ZBR artiklis 29 on ette nähtud:

„(1) Artiklis 27 osutatud kaitsekorralduskavades nähakse ette meetmed, et vältida looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade halvenemist ning selliste liikide ohustamist ja häirimist, mille kaitseks asjaomased alad on määratud.

(2) Lõikes 1 osutatud meetmed hõlmavad:

1. asjaomaste kaitsealade kaitsenõuetega vastuolus oleva tegevuse keelamist ja piiramist;

2. ennetustegevust, et vältida ettenähtavaid ebasoodsaid sündmusi;

3. toetus-, suunamis- ja reguleerimistegevust;

4. looduslike elupaikade ja liikide elupaikade ning looma- ja taimepopulatsioonide taastamist;

5. teadusuuringuid, haridustegevust ja seiret.

(3) Lõikes 2 osutatud meetmete kehtestamisel võetakse võimaluste piires arvesse:

1. piirkondlikke ja kohalikke eripärasid, välja arvatud need, mis on seotud bioloogilise mitmekesisuse kaitsega, ning ühiskondlikke nõudeid;

2. taastuvressursside säästvat kasutamist.

(4) Kaitsealadel, mis kuuluvad kaasrahastamisele vastavalt artikli 10 lõikele 6 ja mille suhtes on lõike 1 kohaselt ette nähtud meetmed, mille rakendamine on kaasrahastamise hilinemise tõttu aga edasi lükatud, ei kohaldata ühtegi uut meedet, mis võiks põhjustada asjaomase kaitseala kahjustamise.“

11 ZBR artiklis 30 on sätestatud:

„(1) Maakasutuse planeeringud, piirkondlikud metsakorralduskavad, metsakavad ja -programmid ning muude õigusaktide alusel koostatud riiklikud ja piirkondlikud programmid peavad olema kooskõlas artikli 12 lõikes 6 ja artikli 16 lõikes 4 osutatud määrustega ning artiklis 29 osutatud meetmetega.

(2) Selleks et tagada kaitsealade vaheline ühendus, hõlmavad lõikes 1 osutatud kavad ja programmid selliste maastikuelementide kaitsemeetmeid ja -tegevust, mis on oma lineaarse ja katkematu struktuuri või ühendava funktsiooni tõttu olulised populatsioonide ning taime- ja loomaliikide rände, geograafilise leviku ja geenivahetuse seisukohast.“

12 ZBR artiklis 35 on sätestatud:

„Bulgaaria Vabariigi looduslikud taime-, looma- ja seeneliigid on looduskeskkonnas kaitstud järgmisega:

1. nende elupaikade kaitse riiklikus ökoloogilises võrgustikus;

2. kaitsekorra või reguleeritud kasutamise korra kehtestamine liigi suhtes;

3. elupaiga tingimuste säilitamine või taastamine vastavalt asjaomaste liikide ökoloogilistele vajadustele;

4. erineva ohutasemega liikide tegevuskavade väljatöötamine ja rakendamine;

5. kadunud liikide taasasustamine ning haruldaste ja ohustatud liikide populatsioonide taastamine;

6. selliste võõrliikide kontroll ja reguleerimine, mis on või võivad olla tahtlikult või juhuslikult loodusesse toodud ning mis ohustavad kohalikke liike.“

13 ZBR artikkel 115 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Keskkonna- ja veeminister:

1. viib ellu riiklikku bioloogilise mitmekesisuse kaitse ja säilitamise poliitikat;

[…]

4. loob riikliku ökoloogilise võrgustiku ja haldab seda;

[…]

6. koordineerib teiste ministeeriumide, osakondade, kohalike omavalitsusüksuste, avalik-õiguslike organisatsioonide, teadusasutuste ja ülikoolide tegevust bioloogilise mitmekesisuse kaitse valdkonnas;

7. korraldab järelevalvet riiklikku ökoloogilisse võrgustikku kuuluvate maade, metsaalade ja veekogude omanike või kasutajate tegevuse üle;

[…]

9. töötab välja mehhanismid, et edendada omanike või kasutajate, vabaühenduste, ühingute ja muude isikute tegevust, mille eesmärk on bioloogilise mitmekesisuse kaitse, säilitamine ja taastamine, ja rakendab neid;

[…]“.

14 ZBR artikli 118 lõikes 1 on ette nähtud:

„Põllumajandus-, toidu- ja metsaministeerium, regionaalarengu ja riiklike ehitustööde ministeerium, muud riigiasutused ja nende allüksused ning kohalikud omavalitsusüksused teevad oma pädevuse piires järgmist:

1. kaitsevad bioloogilist mitmekesisust;

2. integreerivad bioloogilise mitmekesisuse kaitse ja bioloogiliste ressursside säästva majandamise kõikidesse asjaomase sektori kavadesse, projektidesse, programmidesse, poliitikatesse ja strateegiatesse, nähes nende raames ette eelkõige bioloogilise mitmekesisuse kaitse kooskõlas käesolevas seaduses, riiklikus strateegias ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse riiklikus kavas sätestatud prioriteetidega;

[…]“.

15 ZBR artikli 119 lõikes 1 on sätestatud:

„Keskkonna- ja veeministeerium, põllumajandus-, toidu- ja metsaministeerium, kohalikud omavalitsusüksused ning füüsilised ja juriidilised isikud, kes on riikliku ökoloogilise võrgustikuga hõlmatud metsaalade, maade ja veekogude omanikud ning kasutajad, tagavad nende majandamise ja kaitse vastavalt käesoleva seaduse ja teiste eriseaduste sätetele.“

II. Kohtueelne menetlus

16 Komisjon kehtestas otsustega 2009/91, 2009/92 ja 2009/93 ning rakendusotsusega 2013/23 Alpide, Musta mere ja kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelud. Neid loetelusid ajakohastati komisjoni 26. novembri 2015. aasta rakendusotsusega (EL) 2015/2375, millega võetakse vastu Musta mere biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu kolmas uuendatud versioon (ELT 2015, L 338, lk 938), ja komisjoni 12. detsembri 2017. aasta rakendusotsusega (EL) 2018/43, millega võetakse vastu kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu üheteistkümnes uuendatud versioon (ELT 2018, L 15, lk 397).

17 Nende alade erikaitsealaks määramise kuueaastane tähtaeg, mis on ette nähtud elupaigadirektiivi artikli 4 lõikes 4, möödus otsustes 2009/91, 2009/92 ja 2009/93 osutatud alade puhul 12. detsembril 2014 ning rakendusotsuses 2013/23 osutatud alade puhul 16. novembril 2018.

18 Komisjon palus 5. oktoobri 2016. aasta kirjas Bulgaaria Vabariigil teatada talle meetmetest, mis on võetud ühenduse tähtsusega alade määramiseks erikaitsealaks vastavalt elupaigadirektiivi artikli 4 lõikele 4 ja vajalike kaitsemeetmete kehtestamiseks vastavalt selle direktiivi artikli 6 lõikele 1.

19 Bulgaaria Vabariigi 14. detsembri 2016. aasta vastust arvestades leidis komisjon, et see liikmesriik on rikkunud eespool nimetatud sätetest tulenevaid kohustusi, ning saatis talle 25. jaanuaril 2019 ametliku kirja.

20 Bulgaaria ametiasutused tutvustasid oma 21. mai 2019. aasta vastuses sellele ametlikule kirjale üksikasjalikult uut lähenemisviisi Natura 2000 kaitsealade majandamisele. Sellega seoses märkisid need ametiasutused, et nende alade kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise meetodi väljaselgitamiseks koostatakse dokument.

21 Need ametiasutused teatasid 18. mail 2020 komisjonile eelkõige selle dokumendi koostamise edenemisest ja erikaitsealade määramisest.

22 Pärast Bulgaaria Vabariigi esitatud teabe analüüsimist esitas komisjon ELTL artikli 258 esimese lõigu alusel põhjendatud arvamuse, mille see liikmesriik sai kätte 2. juulil 2020; komisjon kutsus liikmesriiki üles võtma elupaigadirektiivi järgimiseks vajalikud meetmed. Põhjendatud arvamuses heitis komisjon nimetatud liikmesriigile ette selle direktiivi artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevate kohustuste rikkumist, sest viimane:

– ei määranud ettenähtud tähtaja jooksul erikaitsealaks 207 ala 229 kõnealusest ühenduse tähtsusega alast;

– jättis süstemaatiliselt ja jätkuvalt kindlaks määramata kõnealuste erikaitsealade üksikasjalikud ja spetsiifilised kaitse-eesmärgid;

– jättis süstemaatiliselt ja jätkuvalt kindlaks määramata vajalikud kaitsemeetmed, mis vastavad elupaigadirektiivi I lisas nimetatud looduslike elupaigatüüpide ning II lisas nimetatud looduslike liikide ökoloogilistele vajadustele;

– jättis nõuetekohaselt Bulgaaria õigusesse üle võtmata elupaigadirektiivi artikli 6 lõike 1.

23 Põhjendatud arvamuse järgimise tähtajaks määrati 2. oktoober 2020.

24 Bulgaaria Vabariik vastas põhjendatud arvamusele 29. septembri 2020. aasta kirjaga.

25 Kuna komisjon leidis pärast Bulgaaria ametiasutuste vastuse ja muu kättesaadava teabe analüüsimist, et Bulgaaria Vabariik ei ole võtnud vajalikke meetmeid elupaigadirektiivi artikli 4 lõikest 4 ja artikli 6 lõikest 1 tulenevate kohustuste täitmiseks, esitas ta 8. veebruaril 2022 käesoleva hagi.

III. Menetlus Euroopa Kohtus

26 Euroopa Kohtu presidendi 21. veebruari 2023. aasta otsusega peatati menetlus käesolevas kohtuasjas kuni 21. septembri 2023. aasta kohtuotsuse komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse) (C-116/22, EU:C:2023:687) kuulutamiseni.

27 Euroopa Kohtu presidendi 27. septembri 2023. aasta otsusega jätkati käesolevas kohtuasjas menetlust.

28 Euroopa Kohus palus 1. detsembri 2023. aasta kirjas Bulgaaria Vabariigil ja komisjonil võtta seisukoht 29. juuni 2023. aasta kohtuotsuse komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse) (C-444/21, EU:C:2023:524) ja 21. septembri 2023. aasta kohtuotsuse komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse) (C-116/22, EU:C:2023:687) mõju kohta käesolevale kohtuasjale.

29 Vastuseks sellele kirjale märkis komisjon 15. detsembri 2023. aasta kirjas, et ta viitas oma hagiavalduses kaitse-eesmärkide spetsiifilisuse ja täpsuse nõuetele selles mõttes, et need peavad esiteks olema spetsiifilised asjaomasele erikaitsealale, teiseks hõlmama kõiki ühenduse tähtsusega

liike ja elupaigatüüpe, kolmandaks tegema selgelt kindlaks eri asjaomased elupaigatüübid ja liigid, neljandaks määrama selgelt staatuse, mille kõnealuse ala elupaigatüüp ja liigid peavad saavutama, ning viiendaks olema kvantitatiivsed ja mõõdetavad.

30 Komisjoni arvates ei ole 21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse) (C-116/22, EU:C:2023:687) käesolevas kohtuasjas asjakohane, kuna selles ei ole täpsustatud neid kaitse-eesmärkide spetsiifilisuse ja täpsuse nõudeid.

31 Seoses nõudega, et kaitse-eesmärgid peavad olema kvantitatiivsed ja mõõdetavad, tuletas komisjon meelde, et oma hagiavalduses leidis ta, et kaitse-eesmärgid, mille Bulgaaria Vabariik kehtestas 11 erikaitseala määramise määruses, mis võeti vastu ajavahemikul 2015–2019, ja 25 erikaitseala määramise määruses, mis võeti vastu 2020. aastal, ei ole kõnealustele erikaitsealadele spetsiifilised ega piisavalt täpsed, kuna need ei ole ei kvantitatiivsed ega mõõdetavad, kuid lisaks ka seetõttu, et need ei vasta muudele Euroopa Kohtu poolt spetsiifilisuse suhtes kehtestatud nõuetele.

32 Komisjon lisas, et põhjendamaks etteheidet, et Bulgaaria Vabariik on jätnud süstemaatiliselt ja jätkuvalt kindlaks määramata kaitse-eesmärgid ja -meetmed, eirates vastavalt elupaigadirektiivi artikli 4 lõiget 4 ja artikli 6 lõiget 1, esitas ta representatiivsed näited, kuna hagiavalduses käsitleti kõiki kaitse-eesmärke ning kõiki kaitsemeetmeid, mille Bulgaaria Vabariik oli põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpuks määranud ja vastu võtnud.

33 Komisjon järeldas, et tema poolt neljanda etteheite raames esitatud elupaigadirektiivi artikli 6 lõike 1 tõlgendus on kooskõlas 29. juuni 2023. aasta kohtuotsusega komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse) (C-444/21, EU:C:2023:524) ja 21. septembri 2023. aasta kohtuotsusega komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 Bulgaaria Vabariik väitis 18. detsembri 2023. aasta kirjas, et erikaitsealade määramise seisukohast ei ole tal võimalik võrrelda kaitset, mis on antud ühelt poolt Bulgaaria õigusnormidega kõnealustele ühenduse tähtsusega aladele ning teiselt poolt riigisiseste õigusnormidega, mida on silmas peetud 29. juuni 2023. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse) (C-444/21, EU:C:2023:524) ja 21. septembri 2023. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Ta märkis siiski, et elupaigadirektiivi artikli 4 lõikes 4 ja artiklis 6 ette nähtud nõudeid rakendatakse Bulgaaria õigusnormide kohaselt *de facto* kõikide kõnealuste ühenduse tähtsusega alade suhtes.

36 Kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise kohta leidis Bulgaaria Vabariik, et erinevalt kostjatest kohtuasjades, milles tehti viidatud kohtuotsused, väitis ta menetluse kirjalikus osas, et oli ettenähtud tähtaja jooksul kaitse-eesmärgid kindlaks määranud kõigi kõnealuste erikaitsealade puhul.

37 Ta täpsustas, et arvestades 29. juuni 2023. aasta kohtuotsust komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse) (C-444/21, EU:C:2023:524) ja 21. septembri 2023. aasta kohtuotsust komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse) (C-116/22, EU:C:2023:687), on komisjoni lähenemine kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise viisile tema arvates liiga formaalne, kuna ta ei võta arvesse liikide ja elupaikade mitmekesisust ega igale liikmesriigile eriomaseid asjaolusid.

38 Seoses kaitsemeetmete määramisega rõhutas Bulgaaria Vabariik, et ta on võtnud erimeetmed, sealhulgas aktiivsed meetmed konkreetsete liigi- ja elupaigarühmade suhtes, ning esitas asjakohased dokumendid.

39 Komisjon ei esitanud nende dokumentide kohta märkusi, kinnitades samas üldiselt, et Bulgaaria Vabariigi praktika ei ole elupaigadirektiiviga kooskõlas; ta ei ole seda väidet siiski konkreetsete tõenditega põhjendanud.

IV. Hagi

A. Esimene etteheide, et on jäetud määramata erikaitsealad

1. Poolte argumendid

40 Komisjon heidab oma hagiavalduses Bulgaaria Vabariigile ette elupaigadirektiivi artikli 4 lõikest 4 tulenevate kohustuste rikkumist, sest viimane ei määranud erikaitsealaks 194 ala 229 kõnealusest ühenduse tähtsusega alast enne 12. detsembrit 2014 otsustes 2009/91, 2009/92 ja 2009/93 nimetatud alade puhul ning enne 16. novembrit 2018 rakendusotsuses 2013/23 nimetatud alade puhul.

41 Komisjon väidab, et kuueaastane tähtaeg, mis on liikmesriikidel elupaigadirektiivi artikli 4 lõike 4 nõuete täitmiseks, on piisavalt pikk, et neil oleks võimalik võtta tõhusad riiklikud meetmed Natura 2000 võrgustiku majandamiseks ning määrata kindlaks riiklike ja piirkondlike ametiasutuste vastav pädevus.

42 Enne põhjendatud arvamuses määratud tähtpäeva, milleks oli 2. oktoober 2020, määras Bulgaaria Vabariik tema sõnul erikaitsealaks üksnes 35 ala 229 kõnealusest ühenduse tähtsusega alast. Veel 150 ala määrati erikaitsealaks pärast seda kuupäeva avaldatud määrustega, mistõttu erikaitsealaks on praeguse seisuga määramata 44 ala.

43 Bulgaaria Vabariik väidab kostja vastuses vastu, et keskkonna- ja veeminister võttis enne 31. märtsi 2021 vastu kõigi niisuguste selle hetkeni määramata erikaitseala määramise määrused, mille puhul ei olnud nende piiride kohandamine vajalik. Bulgaaria Vabariik möönab siiski, et käesoleva kohtuasja esemeks olevatest aladest 44 puhul ei ole praeguse seisuga erikaitseala määramise määrusi veel vastu võetud, kuna nende alade piire tuleb muuta, sest avastati ebatäpsused seoses nende kaitse-eesmärkidega.

44 Bulgaaria Vabariik lisab, et riigisisesed õigusnormid näevad ette sobivad ennetava kaitse mehhanismid ajavahemikuks, mis eelneb erikaitseala määramise määruste ametlikule avaldamisele. See liikmesriik toob näiteks, et ZBR artikli 8 lõike 1 kohaselt peavad iga erikaitsealaks määramiseks välja pakutud ala dokumendid sisaldama kõnealuse ala nimetust, objekti ja kaitse-eesmärke, standardvormi, mis sisaldab andmeid ja hinnanguid, kartograafilist materjali ja kõnealuse kaitseala piiride koordinaate. Lisaks esitab Bulgaaria Vabariik andmed, mis tõendavad, et tema arvates on ühenduse tähtsusega alade kaitse Bulgaarias rahuldaval tasemel.

45 Komisjon rõhutab oma repliigis eelkõige, et ühenduse tähtsusega alade kaitse enne nende erikaitsealaks määramist ei vabasta asjaomast liikmesriiki selle direktiivi artikli 4 lõikes 4 ette nähtud kohustusest selline määramine toime panna.

46 Vasturepliigis tunnistab Bulgaaria Vabariik viivitust erikaitsealade määramiseks halduse üldaktide ametlikul avaldamisel, kuid väidab, et vastavalt riigisisestele õigusnormidele oli elupaigadirektiivi artikli 4 lõikes 4 ja artiklis 6 ette nähtud nõuete rakendamine tagatud kõigi kõnealuste ühenduse tähtsusega alade puhul, kusjuures nende alade objekt ja kaitse-eesmärgid olid määratletud ZBR artikli 8 lõikes 1 ette nähtud dokumentides.

47 Bulgaaria Vabariik rõhutab, et erikaitsealade määramisega kaasnev halduskoormus on suurem selliste liikmesriikide puhul, keda – nagu Bulgaaria Vabariiki – iseloomustab ühenduse tähtsusega alade võrgustiku märkimisväärne haare riigi territooriumil ning nendel aladel kaitstud looduslike liikide ja looduslike elupaigatüüpide arvukus. Lisaks on bioloogiline mitmekesisus tema sõnul nendes riikides paremini kaitstud, kuna need riigid on oma elupaigadirektiivi artikli 4 lõikest 1 tulenevaid kohustusi paremini täitnud.

2. Euroopa Kohtu hinnang

48 Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et elupaigadirektiivi artikli 3 lõige 2 kohustab liikmesriike andma oma panuse Natura 2000 võrgustiku loomisse võrdeliselt sellega, mil määral nende territooriumidel leidub direktiivi I lisas nimetatud looduslikke elupaigatüüpe ja direktiivi II lisas nimetatud liikide elupaiku, ning määrama selleks direktiivi artikli 4 ja selles kehtestatud menetluse kohaselt alad erikaitsealaks (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 26).

49 Elupaigadirektiivi artiklis 4 ette nähtud ühenduse tähtsusega alade erikaitsealaks määramise menetlus toimub neljas etapis. Artikli lõike 1 kohaselt esitab iga liikmesriik alade loetelu, kus märgitakse, milliseid kohalikke looduslikke elupaigatüüpe ja liike alal esineb, ning see loetelu saadetakse komisjonile (esimene etapp). Artikli lõike 2 kohaselt kehtestab komisjon kokkuleppel iga liikmesriigiga liikmesriikide loeteludel põhineva ühenduse tähtsusega alade esialgse loetelu (teine etapp). Selle esialgse loetelu alusel kinnitab komisjon valitud alade loetelu (kolmas etapp). Kui ala on kinnitatud ühenduse jaoks oluliseks alaks, määravad asjaomased liikmesriigid artikli lõike 4 kohaselt ala erikaitsealaks võimalikult kiiresti, kuid hiljemalt kuue aasta jooksul, kehtestades prioriteedid lähtuvalt sellest, kui tähtis on ala looduslike elupaigatüüpide või liikide soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise ja Natura 2000 sidususe seisukohast (neljas etapp) (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

50 Bulgaaria Vabariik ei vaidle vastu sellele, et ta ei määranud põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpuks ehk 2. oktoobriks 2020 kõiki kõnealuseid ühenduse tähtsusega alasid ametlikult erikaitsealaks. Ta viitab siiski asjaolule, et vaatamata ametlikult määramata jätmisele näevad kohaldatavad riigisisesed õigusnormid ette sobivad ennetava kaitse mehhanismid ajavahemikuks, mis eelneb ühenduse tähtsusega alade erikaitsealaks määramise määruste ametlikule avaldamisele.

51 Sellega seoses tuleb rõhutada, et sarnase argumendi esitasid mitu liikmesriiki liikmesriigi kohustuste rikkumise hagide puhul, mille tulemusel mõisteti need liikmesriigid süüdi; need liikmesriigid on Portugal (5. septembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (erikaitsealade määramine ja kaitse), C-290/18, EU:C:2019:669, punktid 31, 35 ja 37), Iirimaa (29. juuni 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse), C-444/21, EU:C:2023:524, punktid 46–56) ning Saksamaa Liitvabariik (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punktid 30–37).

52 Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb aga õiguskindluse nõude täitmiseks direktiivi sätteid rakendada vaieldamatu sunnijõuga ning nõutava spetsiifilisuse, täpsuse ja selgusega (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Asjaolu, et liikmesriigi õigusnormid näevad ette ühenduse tähtsusega alade kaitse, ei vabasta seda riiki talle elupaigadirektiivi artikli 4 lõikest 4 tulenevast konkreetsest kohustusest määrata need alad ametlikult erikaitsealaks (vt selle kohta 29. juuni 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 51, ja 21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 33).

54 Nimelt kujutab selline määramine endast elupaikade ja liikide kaitsekorra vältimatut etappi, mis on ette nähtud selles direktiivis (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

55 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et kuna Bulgaaria Vabariik ei määranud võimalikult kiiresti ja hiljemalt elupaigadirektiivi artikli 4 lõikes 4 ette nähtud kuueaastase tähtaja jooksul erikaitsealaks 194 ala 229 kõnealusest ühenduse tähtsusega alast, siis on Bulgaaria Vabariik rikkunud sellest sättest tulenevaid kohustusi.

B. Teine etteheide, et on jäetud kindlaks määramata erikaitsealade üksikasjalikud ja spetsiifilised kaitse-eesmärgid

1. Poolte argumendid

56 Komisjon heidab oma hagiavalduses Bulgaaria Vabariigile ette elupaigadirektiivi artikli 4 lõikest 4 tulenevate kohustuste rikkumist, kuna viimane on jätnud süstemaatiliselt ja jätkuvalt kindlaks määramata kõnealuste erikaitsealade piisavalt üksikasjalikud ja spetsiifilised kaitse-eesmärgid.

57 See institutsioon leiab, et kohustus määrata selles sättes ette nähtud kuueaastase tähtaja jooksul kindlaks iga erikaitseala kaitse-eesmärgid, mis peavad olema igale alale ning erinevatele elupaigatüüpidele ja liikidele spetsiifilised ning lisaks ammendavad, kvantitatiivsed ja mõõdetavad, põhineb 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsusel komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, EU:C:2020:1047, punktid 46–52).

58 Komisjon väidab eelkõige, et ajavahemikul 2015–2019 võttis Bulgaaria Vabariik vastu 11 erikaitseala määramise määrust, milles on iga ala puhul seatud ühesugused kaitse-eesmärgid, mis on sõnastatud liiga üldiselt, rikkudes eelmises punktis nimetatud kohtuotsusest tulenevaid nõudeid.

59 Mis puudutab 2020. aastal vastu võetud 25 erikaitseala määramise määrust, siis need on sõnastatud liiga üldiselt, nähes ette üksnes looduslike elupaikade kaitse ja säilitamise ning vajaduse korral asjaomaste elupaikade ja/või liikide staatuse parendamise.

60 Komisjon vastab lisaks Bulgaaria Vabariigi poolt kohtueelses menetluses esitatud argumendile, mille kohaselt selliste ühenduse tähtsusega alade kaitse-eesmärgid, mida ei ole määratud erikaitsealaks, määratakse kindlaks erikaitseala määramise määrustes, mis võetakse vastu vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiivile 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7), mida on muudetud direktiiviga 2013/17

(edaspidi „linnudirektiiv“), kui erikaitseala piirid vastavad ühenduse tähtsusega ala piiridele, või keskkonna- ja veeministeeriumi veebisaidil avaldatud iga konkreetse ühenduse tähtsusega alaga seotud dokumentides.

61 Sellega seoses märgib komisjon, et lindude elupaikade kaitse-eesmärke ei saa pidada selliseks, mis on spetsiifilised muudele liikidele peale lindude ja elupaigatüüpidele, mis kuuluvad üksnes elupaigadirektiivi kohaldamisalasse, ning et igal juhul on Bulgaaria Vabariigi poolt erikaitsealade puhul kehtestatud kaitse-eesmärgid sõnastatud üldiselt ega vasta seetõttu nõuetele, mis puudutavad nende eesmärkide spetsiifilisust ja üksikasjalikkust.

62 Seoses dokumendiga Natura 2000 raames kaitstud alade kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise meetodi kohta, mida Bulgaaria ametiasutused menetluse kohtueelses staadiumis parasjagu koostasid, siis – nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 20 – komisjon leiab, et kuna see dokument on „informatiivne“ ja „nõuandev“, siis ei määrata sellega kindlaks ega vaadata läbi kõnealuste ühenduse tähtsusega alade konkreetseid ja spetsiifilisi kaitse-eesmärke, vaid piirdutakse juhiste andmisega tulevaste kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise kohta.

63 Bulgaaria Vabariik väidab kostja vastuses vastu, et elupaigadirektiiv ei sätesta nõudeid seoses ühenduse tähtsusega alade kaitse-eesmärkide spetsiifilisuse ja mõõdetavusega.

64 Ta väidab selles osas, et õiguskindluse üldpõhimõtte järgimisega oleks vastuolus see, kui komisjon kehtestab liikmesriikidele nõuded, mis lähevad kaugemale elupaigadirektiivis sõnaselgelt, selgelt ja täpselt ette nähtud nõuetest.

65 Bulgaaria Vabariigi sõnul ei kohusta Euroopa Kohus oma 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, EU:C:2020:1047), millele komisjon oma hagiavalduses viitab, liikmesriike määratlema kaitse-eesmärke kvantitatiivselt.

66 Bulgaaria Vabariik leiab, et vastupidi sellele, mida väidab komisjon, ei väitnud ta kohtueelses menetluses, et erikaitsealade puhul kehtestatud loodusliku linnustiku kaitse-eesmärgid olid asjakohased elupaigadirektiivis silmas peetud ühenduse tähtsusega alade puhul. Nii ei ole see nimelt mitte kaitse-eesmärkide, vaid kaitsemeetmete puhul.

67 Pealegi on Bulgaarias ühenduse tähtsusega alade kaitse-eesmärgid ette nähtud ZBRis, täpsemalt selle artikli 8 lõikes 1 nimetatud dokumentides, haldusaktides ja sellest aspektist asjakohastes dokumentides. Lisaks edastas see liikmesriik komisjonile väidetavalt selles sättes ette nähtud nõuetekohaselt täidetud standardvormid, mis sisaldasid elupaikadele ja liikidele spetsiifilisi kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid hinnanguid iga kõnealuse ühenduse tähtsusega ala puhul.

68 Käesoleva kohtuotsuse punktis 20 mainitud dokument Natura 2000 raames kaitstud alade kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise meetodi kohta on pealegi praegu avaldatud Bulgaaria infosüsteemi veebisaidil Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade kohta.

69 Bulgaaria Vabariik lisab, et alates komisjoni ametliku kirja kättesaamisest on ta vastu võtnud mitu erikaitseala määramise määrust, mis vastavad komisjoni kehtestatud nõuetele. Need määrused näevad tema sõnul ette kõnealustele erikaitsealadele spetsiifilised kaitse-eesmärgid ja muudavad need nii siduvaks.

70 Selleks et täita komisjoni nimetatud nõuet sõnastada kaitse-eesmärgid üksikasjalikult, on vaja, et oleks olemas andmed, mis on saadud selliste süstemaatiliste uuringute tulemusel, mis hõlmavad märkimisväärselt pikka ajavahemikku ning näitavad liikide staatuse muutumist ja neid mõjutavaid peamisi tegureid. 2007. aastale eelnenud ajal kogunenud teaduslikes teadmistes esinevaid lünki ei saa aga täita lühikese aja jooksul.

71 Komisjon väidab repliigis, et Bulgaaria ametiasutuste halduspraktikas liiga üldiselt sõnastatud kaitse-eesmärgid ei vasta Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele nõuetele.

72 See institutsioon väidab, et Bulgaaria Vabariik ei ole kostja vastuses tõendanud, et tema seatud kaitse-eesmärgid on piisavalt täpsed. Nimelt piirdus see liikmesriik viitamisega paljudele kostja vastuse lisades esitatud aktidele. Ei komisjoni ega Euroopa Kohtu ülesanne ei ole aga selliseid lisasid analüüsida, kui nende sisu ei ole kostja vastuses piisavalt välja toodud.

73 Mis puudutab Bulgaaria Vabariigi esitatud standardvorme, mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 67, siis väidab komisjon, et need sisaldavad kõnealuste erikaitsealade tegeliku staatuse kirjeldust, täpsustamata siiski, milline liikide ja elupaigatüüpide staatus tuleb nendel aladel saavutada. Seega ei saa need vormid asendada kõnealuste alade kaitse-eesmärke, mida liikmesriik on kohustatud seadma.

74 Mis puudutab piisavate teaduslike teadmiste puudumist, mida ei ole võimalik lühikese aja jooksul korvata ja millele Bulgaaria Vabariik viitab, siis meenutab komisjon 12. novembri 2019. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Iirimaa (Derrybrieni tuuleelektrijaam) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 89) viidates, et liikmesriigid ei saa tugineda oma õiguskorra sätetele, tavadele või olukordadele, et õigustada liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmist.

75 Komisjon tunnistab, et kõnealuste erikaitsealade dünaamilised looduslikud protsessid võivad mõnikord nõuda nende alade kaitse-eesmärkide ja kaitsemeetmete kohandamist. Liikmesriigid ei saa siiski vältida selliste kohanduste tegemist üksnes väga üldiste kaitse-eesmärkide määratlemisega.

76 Bulgaaria Vabariik rõhutab oma vasturepliigis, et Natura 2000 võrgustiku alade üldeesmärgid on juba ette nähtud ZBR artiklis 5, mis sätestab, et erikaitsealad on mõeldud nendel aladel esinevate looduslike elupaikade ja liikide nende looduslikul levilal soodsa staatuse kaitseks või taastamiseks.

77 Erikaitseala määramise määrustes täpsustatud kaitse-eesmärkide kohta esitab see liikmesriik näitena ala BG0000119 „Trite bratiya“ määramise määruses ette nähtud eesmärgid.

78 Bulgaaria Vabariik leiab, et komisjoni nõuded kaitse-eesmärkide spetsiifilisusele ja üksikasjalikkusele on ülemäärased, kuna looduslike elupaigatüüpide ja liikide staatuse taastamine on keeruline ning dünaamiline protsess, mis nõuab olulisi ressursse ja pidevat seiret.

2. Euroopa Kohtu hinnang

79 Sissejuhatuseks tuleb märkida, et kuigi elupaigadirektiivi artikli 4 lõike 4 sõnastuses ei ole kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise kohustust sõnaselgelt mainitud, nõuab see säte siiski, et asjaomase liikmesriigi pädevad asutused kehtestaksid erikaitseala määramisel prioriteedid lähtuvalt sellest, kui tähtis on ala elupaigatüübi soodsa kaitsestaatuse säilitamise või taastamise

seisukohast. Nende prioriteetide kindlaksmääramine eeldab aga, et need kaitse-eesmärgid on kehtestatud enne seda (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 105 ja seal viidatud kohtupraktika).

80 Kindlaks määratud eesmärgid ei tohi olla sõnastatud üldiselt, vaid peavad olema spetsiifilised ja täpsed, et neid saaks pidada „kaitse-eesmärkideks“ elupaigadirektiivi tähenduses (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punktid 107 ja 114 ning seal viidatud kohtupraktika).

81 Kaitse-eesmärgid tuleb järelikult kindlaks määrata teabe põhjal, mis saadakse liikide ja nende elupaikade olukorra teaduslikust analüüsist kõnealusel alal. Kuna elupaigadirektiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid alade erikaitsealaks määramise menetluses alad välja pakkuma direktiivi III lisas sätestatud kriteeriumide ja asjakohase teadusinfo alusel, on sellise teabega võimalik nimelt tagada ka kaitse-eesmärkide spetsiifilisus ja täpsus (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 115).

82 Lisaks tuleb märkida, et kuigi liikmesriigi kindlaks määratud kaitse-eesmärgid peavad võimaldama kontrollida, kas neil eesmärkidel põhinevate kaitsemeetmete abil on võimalik saavutada asjaomase ala soovitud kaitsestaatus, tuleb vajadust määrata kaitse-eesmärgid kindlaks kvantitatiivselt ja mõõdetavalt igal konkreetsel juhul siiski analüüsida ning seda ei saa pidada liikmesriikide üldiseks kohustuseks (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 116).

83 Kaitse-eesmärkide kindlaksmääramise kvantitatiivne ja mõõdetav lähenemine ei pruugi nimelt osutuda sobivaks teatavatele keerulistele elupaikadele ja teatavatele dünaamilise olemusega kaitsealadele, mille elemendid varieeruvad märkimisväärselt sõltuvalt keskkonnavälistest teguritest või millel on teiste elupaikade ja kaitsealadega märkimisväärne vastastikune mõju (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 117).

84 Järelikult peab komisjon põhimõtteliselt tõendama, et asjaomane liikmesriik on igal konkreetsel juhul kohustatud kaitse-eesmärgid määrama kvantitatiivselt ja mõõdetavalt, et tagada asjaomase ala soovitud kaitsestaatus (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 118).

85 Pealegi ei saa komisjon – arvestades tema kohustust väidetavat rikkumist tõendada – etteheite varjus, et asjaomane liikmesriik on üldiselt ja jätkuvalt rikkunud talle liidu õigusest tulenevaid kohustusi, vabaneda kohustusest tõendada etteheidetavat rikkumist konkreetsete asjaolude abil, mis iseloomustavad komisjoni esile toodud konkreetsete sätete rikkumist, ega tugineda pelkadele eeldustele või skemaatilisele põhjuslikkusele (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 112 ja seal viidatud kohtupraktika).

86 Käesoleval juhul on komisjon küll esitanud konkreetsed näited erikaitseala määramise määrustest, kus kõnealuste elupaikade ja liikide kaitse-eesmärgid ei ole sõnastatud piisavalt üksikasjalikult ja kõnealustele erikaitsealadele spetsiifiliselt.

87 Samas ühelt poolt esitas komisjon need näited ainult selleks, et näitlikustada Bulgaaria Vabariigi üldist ja struktuurilist praktikat, mis on selle institutsiooni hinnangul vastuolus elupaigadirektiivi artikli 4 lõikega 4.

88 Komisjon ei palunud aga oma hagiavalduses esitatud nõuetes Euroopa Kohtul tuvastada, et Bulgaaria Vabariik on rikkunud sellest sättest tulenevaid kohustusi, kuna ta ei ole kehtestanud kaitse-eesmärke üksikasjalikult, spetsiifiliselt, kvantitatiivselt ja mõõdetavalt elupaikade ning liikide puhul, mida leiab komisjoni poolt hagiavalduses näitena nimetatud määruste esemeks olevatelt aladelt.

89 Teiselt poolt puudutab käesolev hagi suurt hulka ühenduse tähtsusega alasid Alpide, Musta mere ja kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas, mida iseloomustab liikide ja elupaikade suur mitmekesisus.

90 Neil asjaoludel pidi komisjon Euroopa Kohtu praktika kohaselt tõendama, et näited, mis ta esitas, et põhistada etteheidet, mille eesmärk on lasta tuvastada elupaigadirektiivist tulenevate kohustuste üldine ja struktuuriline rikkumine, on kõigi kõnealuste ühenduse tähtsusega alade osas tüüpilised (vt selle kohta 21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 124 ja seal viidatud kohtupraktika).

91 Käesoleval juhul tuleb tõdeda, et ei hagiavalduses ega repliigis ei ole see institutsioon piisavalt täpsete, selgete ja üksikasjalike argumentide ning andmetega õiguslikult piisavalt tõendanud, et näited erikaitseala määramise määrustest, kus asjaomaste elupaikade ja liikide kaitse-eesmärgid ei ole sõnastatud kvantitatiivselt ja mõõdetavalt – mis ta tõi näitlikustamaks Bulgaaria Vabariigi üldist ja struktuurilist praktikat –, on kõigi kõnealuste erikaitsealade osas tüüpilised.

92 Seega tuleb teine etteheide tagasi lükata.

C. Kolmas etteheide, et on jäetud kehtestamata vajalikud kaitsemeetmed

1. Poolte argumendid

93 Komisjon väidab oma hagiavalduses, et Bulgaaria Vabariik on süstemaatiliselt ja jätkuvalt rikkunud elupaigadirektiivi artikli 6 lõikest 1 tulenevat kohustust kehtestada vajalikud kaitsemeetmed, mis vastavad kõnealustel ühenduse tähtsusega aladel esinevate direktiivi I lisas loetletud looduslike elupaigatüüpide ja II lisas nimetatud liikide ökoloogilistele vajadustele.

94 Konkreetsemalt leiab komisjon, et see olukord on tingitud sellest, et Bulgaaria Vabariik ei ole määranud kindlaks üksikasjalikke ja kõnealustele ühenduse tähtsusega aladele spetsiifilisi kaitse-eesmärke. Ta väidab sellega seoses, et nagu nähtub 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsusest komisjon *vs.* Kreeka (C-849/19, EU:C:2020:1047, punkt 85), peavad need kaitsemeetmed põhinema asjaomasele erikaitsealale spetsiifilistel kaitse-eesmärkidel.

95 Bulgaaria Vabariik tunnistas tema sõnul kohtueelses menetluses viivituse olemasolu seadusandluses, mille eesmärk on muuta neid kaitsemeetmeid sisaldavad territoriaalsed kaitsekorralduskavad siduvaks.

96 Seoses kaitsemeetmetega, mis on ette nähtud ajavahemikul 2015–2019 vastu võetud 11 erikaitseala määramise määruses, väidab komisjon, et need määrused puudutavad vaid 11 ala 229 ühenduse tähtsusega alast, mida Bulgaaria Vabariik on kohustatud kaitsma. Lisaks on enamikul neist aladest kavandatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud aktiivsed meetmed, mis keskenduvad spetsiifiliselt igale liigile ja elupaigatüübile, mille kaitsestaatus on halb. Aktiivsed meetmed tuleb aga kindlaks määrata lähtuvalt igale kõnealusele ühenduse tähtsusega alale spetsiifilistest üksikasjalikest kaitse-eesmärkidest, mida neis määrustes komisjoni sõnul ei ole.

97 Seoses kaitsemeetmetega, mille Bulgaaria Vabariik on erikaitsealade suhtes kehtestanud vastavalt linnudirektiivile, möönab komisjon, et linnuliikide suhtes kehtestatud teatavad meetmed, eelkõige kaitsemeetmed, võivad olla kaudselt kasulikud ka elupaigadirektiivi kohaselt ühenduse tähtsusega aladel kaitstud liikidele ja elupaikadele. See asjaolu ei vabasta siiski Bulgaaria ametiasutusi kohustusest võtta vajalikud kaitsemeetmed kõigi elupaigadirektiivis ette nähtud liikide ja elupaigatüüpide puhul, mis on kõnealustel ühenduse tähtsusega aladel kaitstud.

98 Mis puudutab eri haldus- ja õigusakte ning muid strateegilisi dokumente, millele Bulgaaria Vabariik kohtueelses menetluses viitas ja mis sisaldavad selle liikmesriigi sõnul meetmeid, mis on seotud elupaikade ja liikide staatuse kaitse, säilitamise või taastamisega kõnealustel ühenduse tähtsusega aladel, siis on komisjon seisukohal, et need meetmed, mis on liiga üldised ja lünklikud, ei kujuta endast kaitsemeetmeid elupaigadirektiivi artikli 6 lõike 1 tähenduses.

99 Komisjon leiab, et uued erikaitseala määramise määrused, millest Bulgaaria Vabariik teatas 2020. aasta mais, ei vasta samuti selles sättes ette nähtud nõuetele. Nimelt käsitlevad need määrused, mis piirduvad soovituste andmisega, üksnes haritava maa ja rohumaa majandamist ega näita ära, kes, millal ja kus peab neid rakendama.

100 Bulgaaria Vabariik väidab kostja vastuses vastu, et tema võetud kaitsemeetmed on täielikud, selged ja täpsed ning neid rakendati tõhusalt vastavalt Euroopa Kohtu praktikale. Need meetmed määrati tema sõnul kindlaks asjaomaste looduslike liikide ja looduslike elupaigatüüpide ökoloogilistest nõuetest lähtudes.

101 Teatud juhtudel, mil linnudirektiivis ette nähtud erikaitsealade ja elupaigadirektiivis ette nähtud ühenduse tähtsusega alade piirid kattuvad, aitavad juba erikaitsealade suhtes kehtestatud keelud ja piirangud kaasa ühenduse tähtsusega alade kaitse-eesmärkide järgimisele.

102 Sellega seoses toob Bulgaaria Vabariik välja mõne näite teatavatele erikaitsealadele spetsiifilistest kaitsemeetmetest, nimelt ZBRis, jahipidamist ja ulukikaitset, Musta mere rannikualade maakasutust, kalapüüki ja vesiviljelust käsitlevates Bulgaaria õigusnormides ning metsamajandust käsitlevates riigisisestes õigusnormides ette nähtud kaitsemeetmetest. Lisaks kehtestati põllumajandus- ja toiduministri 23. veebruari 2015. aasta määrusega häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi käsitlevad riiklikud standardid. Need on kohaldatavad nii magevee ja rannikualade elupaigatüüpide kui ka nendega seotud liikide suhtes ning rea looduslike ja poollooduslike rohumaade koosluste ning nendega seotud liikide suhtes.

103 Bulgaaria Vabariik väidab, et komisjon tõlgendas teatavaid kohtueelse menetluse esemeks olnud meetmeid valikuliselt, eraldivõetuna Bulgaaria õigusnormide üldisest kontekstist ja kõigist eri dokumentidest, milles on kirjeldatud erikaitsealade kaitsemeetmeid. Selles osas on aga asjakohased ka eri õigus- ja haldusaktid ning planeerimis-, kavandamis- ja strateegiadokumendid.

Kui neid akte ja dokumente vaadelda ühe konkreetse kaitseala puhul kogumis, siis kohaldatakse neid kõikide asjaomase ala kasutusviiside suhtes nii tegevuse keelamise ja piiramise kui ka asjaomaste alade majandamiseks kehtestatud aktiivsete meetmete osas.

104 See liikmesriik lisab, et erikaitseala määramise määrused viitavad õigus- ja haldusaktidele, planeerimis-, kavandamis- ja strateegiadokumentidele, milles on ette nähtud meetmed kõnealuste erikaitsealade kaitse-eesmärkide saavutamiseks. Nendes määrustes soovitatud meetmeid võib rakendada ka vabatahtlike lepinguliste meetmetena, nagu seda teevad muud liikmesriigid Natura 2000 võrgustiku majandamisel.

105 Komisjon väidab oma repliigis, et kuna Bulgaaria Vabariigi kostja vastuses puuduvad selged argumendid ja täpsed viited, ei ole tal võimalik kontrollida, kas kostja vastuse arvukad lisad võimaldavad põhistada selle liikmesriigi argumenti, et tema praktika on kooskõlas elupaigadirektiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatud nõuetega.

106 Selle institutsiooni sõnul ei ole eri õigus- ja haldusaktides ette nähtud meetmete kogum ning arvukad strateegia-, planeerimis- ja kavandamisdokumendid seotud kõnealuste erikaitsealade ja nende kaitse-eesmärkidega.

107 Ta tuletab sellega seoses meelde, et kaitsemeetmed elupaigadirektiivi artikli 6 lõike 1 tähenduses tuleb kehtestada ja neid tuleb rakendada konkreetsete erikaitsealade raames ning need peavad põhinema igale alale omastel kaitse-eesmärkidel (vt selle kohta 5. septembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (erikaitsealade määramine ja kaitse), C-290/18, EU:C:2019:669, punkt 52, ning 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka, C-849/19, EU:C:2020:1047, punkt 85).

108 Bulgaaria Vabariik märgib oma vasturepliigis, et juhud, mil kaitsemeetmed ei ole seotud konkreetse ala määramisega, on üldjuhul need, kus need meetmed kehtestatakse kõikide alade või kõikide selliste alade suhtes, kus teatav looduslik elupaigatüüp või liik on kaitstud.

2. Euroopa Kohtu hinnang

109 Tuleb tõdeda, et sarnaselt teise etteheite raames esitatud komisjoni argumentidega ei väida see institutsioon oma hagiavalduses seoses kolmanda etteheitega, et Bulgaaria Vabariik oleks jätnud vastu võtmata kaitsemeetmed kõnealuste ühenduse tähtsusega alade puhul, st esimeses etteheites nimetatud konkreetsete alade puhul, vaid piirdub hagiavalduses esitatud nõuetes sellega, et heidab sellele liikmesriigile ette elupaigadirektiivi artikli 6 lõikest 1 tulenevate kohustuste „süstemaatilist ja jätkuvat“ rikkumist.

110 Lisaks, nagu ka teise etteheite raames, piirdub komisjon kolmanda etteheite puhul viitega teatavatele näidetele Bulgaaria ametiasutuste poolt vastu võetud erikaitseala määramise määrustest selleks, et näidata, et Bulgaaria Vabariik on seda sätet süstemaatiliselt ja jätkuvalt rikkunud.

111 Järelikult tuleb asuda seisukohale, et komisjon on käesoleva kohtuotsuse punktis 90 viidatud kohtupraktikat eirates jätnud esitamata tõendid nende näidete tüüpilisuse kohta ega ole viidanud konkreetsetele ühenduse tähtsusega aladele või erikaitsealadele.

112 Järelikult tuleb kolmas etteheide tagasi lükata.

D. Neljas etteheide, et elupaigadirektiivi artikli 6 lõige 1 on jäetud riigisisesesse õigusesse nõuetekohaselt üle võtmata

1. Poolte argumendid

113 Komisjon heidab oma hagiavalduses Bulgaaria Vabariigile ette elupaigadirektiivi artikli 6 lõikest 1 tulenevate kohustuste rikkumist, kuna selle liikmesriigi õigusnormid näevad ette, et kaitsemeetmete kehtestamine on vabatahtlik.

114 10. mai 2007. aasta kohtuotsusest komisjon *vs.* Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, punktid 76 ja 87) nähtub aga, et liikmesriikidel on kohustus sellised meetmed kehtestada.

115 Komisjon väidab eelkõige, et ZBR artikli 27 kohaselt „võib koostada kaitsekorralduskavad". ZBR artiklid 12 ja 19 näevad küll ette võimaluse keelata kaitsealade kahjustamise ohu korral tegevus, mis on vastuolus nende alade kaitse-eesmärkidega, või piirata seda. Elupaigadirektiivi artikli 6 lõike 1 kohane vajalike kaitsemeetmete võtmise kohustus ei saa siiski piirduda niisuguste võtta tulevate keeldude ja piirangutega ning see peaks teatavatel juhtudel hõlmama aktiivsete kaitsemeetmete võtmist.

116 ZBR artikkel 118 näeb tema sõnul ette, et bioloogilise mitmekesisuse kaitse meetmed peavad olema kooskõlas selles seaduses, riiklikus strateegias ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse riiklikus kavas sätestatud prioriteetidega. Siiski ei sisalda see artikkel ühtegi viidet ZBR artiklis 29 osutatud kaitsemeetmetele.

117 Bulgaaria Vabariik ei vaidle kostja vastuses vastu sellele, et elupaigadirektiivi artikli 6 lõike 1 kohaselt tuleb kaitsemeetmed võtta igal juhul, kuna selles sättes sisalduv väljend „vajaduse korral" viitab üksnes kaitsekorralduskavadele ja seda ei saa mõista kui asjakohaste õiguslike, haldus- või lepinguliste meetmete võtmise kohustuse üldist piirangut.

118 Viidates 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsusele Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punktid 60 ja 61) ning 24. oktoobri 2013. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Hispaania (C-151/12, EU:C:2013:690, punktid 27 ja 28), väidab see liikmesriik siiski, et liikmesriikidel on vastavalt ELTL artikli 288 kolmandale lõigule direktiivi ülevõtmisel ulatuslik kaalutlusruum selle rakendamise tagamise vahendite ja meetodite valikul. Nii ei eelda direktiivi ülevõtmine ilmtingimata seadusandlikku tegevust igas liikmesriigis.

119 Sellega seoses väidab Bulgaaria Vabariik, et ZBR artiklitega 12, 19, 27, 29, 30 ja 118 võeti üle elupaigadirektiivi artikli 6 lõige 1.

120 Selle seaduse artiklis 12 on tema sõnul sätestatud nõuded, mida erikaitseala määramise määrused peavad täitma. Nii kehtestatakse juba alates asjaomase erikaitseala määramisest kaitsemeetmed.

121 Nimetatud seaduse artikkel 19 näeb ette meetmed, mille eesmärk on kaitsta ühenduse tähtsusega alasid enne nende määramist erikaitsealaks. Keelud või piirangud võidakse kehtestada ka enne erikaitseala määramist, kui on olemas asjaomase ala kahjustamise oht. Need keelud ja piirangud kujutavad endast aga kaitsemeetmeid elupaigadirektiivi artikli 6 lõike 1 tähenduses.

122 Bulgaaria Vabariik lisab, et ZBR artikli 27 kohaselt võib erikaitsealade jaoks koostada kaitsekorralduskavad ning et selle seaduse artikkel 29 näeb ette kaitsekorralduskavadesse lisatavad meetmed.

123 ZBR artiklist 30 nähtub, et territooriumi maakasutuse planeeringud, piirkondlikud metsakorralduskavad, metsakavad ja -programmid ning muude õigusaktide alusel koostatud riiklikud ja piirkondlikud programmid peavad vastama erikaitseala määramise määrustele ja kaitsekorralduskavades ette nähtud meetmetele.

124 ZBR artikli 118 lõike 1 punkti 2 kohaselt tuleb elupaigadirektiivis ette nähtud kaitsemeetmed täpsemalt sätestada kõigis asjaomase sektori kavades, projektides, programmides, poliitikates ja strateegiates.

125 Nii on Bulgaaria õigusnormides ette nähtud mitte ainult õiguslikud vahendid, mis tagavad Natura 2000 raames kaitstud alade kaitse, vaid neis sisalduvad ka sõnaselged sätted, mis kohustavad pädevaid asutusi kohaldama neid vahendeid elupaigadirektiivis ette nähtud juhtudel ja vastavalt seal määratletud kriteeriumidele.

126 Seoses aktiivsete kaitsemeetmetega viitab Bulgaaria Vabariik ZBR artikli 115 lõike 1 punktile 9, mille kohaselt peab keskkonna- ja veeminister välja töötama mehhanismid, et edendada omanike või kasutajate, vabaühenduste, ühingute ja muude isikute tegevust, mille eesmärk on bioloogilise mitmekesisuse kaitse, säilitamine ja taastamine, ja neid rakendama. Lisaks toob see liikmesriik näiteid selliste meetmete kohta, mis on kehtestatud Bulgaaria õigusnormide alusel.

127 Komisjon väidab oma repliigis, et ZBR artiklid 12 ja 19 puudutavad vaid teatavat liiki kaitsemeetmeid, st keelde ja piiranguid, mitte ennetavaid kaitsemeetmeid. ZBR artiklid 27 ja 29 näevad tema sõnul ette üksnes kaitsekorralduskavade koostamise võimaluse, mitte kaitsemeetmete kohustusliku kehtestamise kõigi ühenduse tähtsusega alade puhul. ZBR artikkel 30 ja artikli 118 lõige 1 kehtestavad teatavad nõuded teatavat liiki kavadele ja programmidele, millega ei rakendata Natura 2000 raames kehtestatud kohustusi, kuid need nõuded ei sisalda täielikku kaitsemeetmete kogumit kõigi Natura 2000 raames kaitstud alade jaoks.

128 ZBR artiklid 115 ja 118 ning artikli 119 lõige 1, millele Bulgaaria Vabariik kostja vastuses viitab, määravad kindlaks eri üksuste pädevuse bioloogilise mitmekesisuse poliitika valdkonnas, kuid ei näe ette vajalike kaitsemeetmete kehtestamist ega kohaldamist kõikidel erikaitsealadel.

129 Bulgaaria Vabariik väidab vastutepliigis vastu, et Bulgaaria õiguskorras seisneb haldusasutuste autonoomia selles, et nad valivad kõige sobivamad vahendid seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks.

130 See liikmesriik viitab ka Euroopa Kohtu praktikale, eelkõige 3. aprilli 2014. aasta kohtuotsusele Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punktid 40–41), mille kohaselt on direktiiv saavutatava tulemuse osas siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele.

131 ZBRi sätete kohaselt ei ole selle seaduse artiklis 12 nimetatud erikaitseala määramise määruste kehtestamine pädevate haldusasutuste jaoks mitte õigus, vaid kohustus, ning seda kõigi nende alade osas. Samuti peavad need asutused oma määrustes ära märkima kõnealuse erikaitseala objekti ja kaitse-eesmärgid ning nende eesmärkidega vastuolus oleva tegevuse keelud ja piirangud.

132 ZBR artikli 30 lõige 1 näeb tema sõnul lisaks ette, et peale territooriumi maakasutuse planeeringute, piirkondlike metsakorralduskavade, metsakavade ja -programmide peavad ka kõik muude õigusaktide alusel peale ZBRi koostatud riiklikud ja piirkondlikud programmid olema kooskõlas erikaitseala määramise määruste ja nende võimalike muudatustega.

133 Bulgaaria Vabariik lisab, et ZBR artikkel 35 näeb ette teatavate meetmete võtmise liikide kaitseks ja sätestab konkreetselt, et looduslikud taime-, looma- ja seeneliigid on looduskeskkonnas kaitstud eelkõige nende elupaikade kaitsega riiklikus ökoloogilises võrgustikus, liigi suhtes kaitsekorra või reguleeritud kasutamise korra kehtestamisega ning elupaiga tingimuste säilitamise või taastamisega vastavalt asjaomaste liikide ökoloogilistele vajadustele.

134 Lõpuks näevad riigisisesed vett käsitlevad õigusnormid ette meetmete kohustusliku kehtestamise ühenduse tähtsusega alade kaitse-eesmärkide saavutamiseks. Nagu nähtub tema sõnul nendest õigusnormidest, peavad valgla majandamiskavad sisaldama meetmeid, mis võimaldavad saavutada nende alade kaitse-eesmärgid, tuginedes nendes õigusnormides nõutud analüüsidele. Need meetmed ei piirdu tegevuse keelamise ja piiramisega.

2. Euroopa Kohtu hinnang

135 Elupaigadirektiivi artikli 6 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid iga erikaitseala suhtes kindlaks määrama vajalikud kaitsemeetmed, mis vastavad asjaomasel alal esinevate direktiivi I lisas loetletud looduslike elupaigatüüpide ja direktiivi II lisas loetletud liikide ökoloogilistele vajadustele (vt selle kohta 21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 143 ja seal viidatud kohtupraktika).

136 Elupaigadirektiivi artikli 6 lõikes 1 ette nähtud kaitsemeetmed ei saa põhimõtteliselt piirduda meetmetega, mille eesmärk on vältida inimese põhjustatud välist kahjustamist ja häirimist, ning need peaksid vajaduse korral hõlmama positiivseid ennetavaid meetmeid ala kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks (29. juuni 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (erikaitsealade kaitse), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 150).

137 Mis puudutab nende kohustuste rakendamise tagamiseks vajalikku riigisisest õigusraamistikku, siis tuleb meenutada, et õiguskindluse nõude täitmiseks tuleb elupaigadirektiivi sätteid rakendada vaieldamatu sunnijõuga ning nõutava spetsiifilisuse, täpsuse ja selgusega (vt selle kohta 21. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (erikaitsealade kaitse), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

138 Käesoleval juhul esitas Bulgaaria Vabariik kostja vastuses rea konkreetseid siduvaid sätteid, mis näevad ette, et Bulgaaria ametiasutused kehtestavad kaitsemeetmed, eelkõige aktiivsed kaitsemeetmed.

139 Komisjon väitis oma repliigis, et nimetatud Bulgaaria sätted ei näe ette kohustust võtta vajalikud kaitsemeetmed kõigi erikaitsealade puhul.

140 Sellega seoses tuleb tõdeda, et komisjoni argumendid põhinevad segiajamisel ühelt poolt selle, kui liikmesriigis puudub piisav õiguslik raamistik, mis võimaldaks vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 137 viidatud kohtupraktikale võtta sobivad kaitsemeetmed, ja teiselt poolt selle vahel, kui neid meetmeid ei ole kehtestatud kõigi erikaitsealade puhul.

141 Mis puudutab esimest aspekti, siis tuleb märkida, et arvestades Bulgaaria Vabariigi esitatud asjaolusid, eelkõige näiteid riigisisestest sätetest, mis näevad Bulgaaria ametiasutustele ette kohustuse kehtestada kaitsemeetmed, sealhulgas ennetavad meetmed, ei ole komisjon õiguslikult piisavalt tõendanud, et Bulgaaria õigusnormid ei võimalda tagada selle liikmesriigi kohustuste tõhusat täitmist vastavalt elupaigadirektiivi artikli 6 lõikele 1.

142 Teise aspekti kohta tuleb märkida, et seda on juba käsitletud kolmanda etteheite all, milles komisjon ei väida, et Bulgaaria Vabariik oleks jätnud vastu võtmata kaitsemeetmed kõnealuste ühenduse tähtsusega alade, st tema esimeses etteheites nimetatud konkreetsete alade puhul.

143 Seega tuleb neljas etteheide tagasi lükata.

144 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb sedastada, et Bulgaaria Vabariik on rikkunud elupaigadirektiivi artikli 4 lõikest 4 tulenevaid kohustusi, kuna ta ei määranud võimalikult kiiresti ja hiljemalt kuueaastase tähtaja jooksul erikaitsealaks 194 ala 229 kõnealusest ühenduse tähtsusega alast.

145 Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.

Kohtukulud

146 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 3 kohaselt jäävad kummagi poole kohtukulud tema enda kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks.

147 Kuna nii komisjon kui ka Bulgaaria Vabariik on kohtuvaidluse teatud nõuete osas kaotanud, tuleb kummagi poole kohtukulud jätta nende endi kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (seitsmes koda) otsustab:

1. **Bulgaaria Vabariik on rikkunud nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, mida on muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta direktiiviga 2013/17/EL, artikli 4 lõikest 4 tulenevaid kohustusi, kuna ta ei määranud võimalikult kiiresti ja hiljemalt kuueaastase tähtaja jooksul erikaitsealaks 194 ala 229 ühenduse tähtsusega alast, mis on kantud loeteludesse, mis kehtestati komisjoni 12. detsembri 2008. aasta otsusega 2009/91/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Alpide biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade teine ajakohastatud loetelu; komisjoni 12. detsembri 2008. aasta otsusega 2009/92/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu Musta mere biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esialgne loetelu; komisjoni 12. detsembri 2008. aasta otsusega 2009/93/EÜ, millega võetakse vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade teine ajakohastatud loetelu, ning komisjoni 16. novembri 2012. aasta rakendusotsusega 2013/23/EL, millega võetakse vastu kontinentaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade kuues ajakohastatud loetelu.**

2. **Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.**

3. Jätta Euroopa Komisjoni ja Bulgaaria Vabariigi kohtukulud nende endi kanda.

Allkirjad