Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

20. lipnja 2024.*

Sadržaj

I. Pravni okvir . . . 3

A. Pravo Unije . . . 3

B. Bugarsko pravo . . . 5

II. Predsudski postupak . . . 9

III. Postupak pred Sudom . . . 10

IV. Tužba . . . 12

A. Prvi prigovor, koji se temelji na neodređivanju posebnih područja očuvanja . . . 12

1. Argumentacija stranaka . . . 12

2. Ocjena Suda . . . 13

B. Drugi prigovor, koji se temelji na neutvrđivanju detaljnih i specifičnih ciljeva očuvanja za posebna područja očuvanja . . . 14

1. Argumentacija stranaka . . . 14

2. Ocjena Suda . . . 16

C. Treći prigovor, koji se temelji na neutvrđivanju potrebnih mjera očuvanja . . . 18

1. Argumentacija stranaka . . . 18

2. Ocjena Suda . . . 20

D. Četvrti prigovor, koji se temelji na nepravilnom prijenosu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima u nacionalno pravo . . . 21

1. Argumentacija stranaka . . . 21

* Jezik postupka: bugarski

2. Ocjena Suda 23

Troškovi 24

„Povreda obveze države članice – Okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Članak 4. stavak 4. i članak 6. stavak 1. – Neodređivanje posebnih područja zaštite, ciljeva zaštite i mjera zaštite”

U predmetu C-85/22,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 8. veljače 2022.,

Europska komisija, koju zastupaju C. Hermes i G. Koleva, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Republike Bugarske, koju su zastupali T. Mitova, E. Petranova i L. Zaharieva, a zatim T. Mitova i L. Zaharieva, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen, predsjednik vijeća, J. Passer i M. L. Arastey Sahún (izvjestiteljica), suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da Republika Bugarska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 143.; u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima) time što:

– nije odredila kao posebna područja očuvanja što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina 194 od 229 područja od značaja za Zajednicu uvrštenih na popise utvrđene Odlukom

Komisije 2009/91/EZ od 12. prosinca 2008. o donošenju, na temelju Direktive Vijeća 92/43/EEZ, drugog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za alpsku biogeografsku regiju (SL 2009., L 43, str. 21.), Odlukom Komisije 2009/92/EZ od 12. prosinca 2008. o donošenju, na temelju Direktive Vijeća 92/43/EEZ, početnog popisa područja od značaja za Zajednicu za crnomorsku biogeografsku regiju (SL 2009., L 43, str. 59.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 219.), Odlukom Komisije 2009/93/EZ od 12. prosinca 2008. o donošenju, na temelju Direktive Vijeća 92/43/EEZ, drugog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju (SL 2009., L 43, str. 63.) kao i Provedbenom odlukom Komisije 2013/23/EU od 16. studenoga 2012. o donošenju šestog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju (SL 2013., L 24, str. 58.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 33., str. 7.; u daljnjem tekstu, zajedno nazvana: područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ);

– propustila je, sustavno i ustrajno, utvrditi detaljne i posebne ciljeve očuvanja za posebna područja o kojima je riječ;

– propustila je, sustavno i ustrajno, utvrditi potrebne mjere očuvanja koje ispunjavaju ekološke zahtjeve prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. Direktivi o staništima i vrsta iz Priloga II. toj direktivi niti

– nije pravilno prenijela članak 6. stavak 1. Direktive o staništima u nacionalno pravo.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

2 Treća i osma uvodna izjava Direktive o staništima glasi:

„budući da ova Direktiva, čiji je glavni cilj promicanje održavanja bioraznolikosti, uzimajući u obzir gospodarske, socijalne, kulturne i regionalne zahtjeve, doprinosi općem cilju održivog razvitka; budući da održavanje takve bioraznolikosti u određenim slučajevima može zahtijevati održavanje ili čak poticanje čovjekove aktivnosti;

[…]

budući da je u svakom od određenih područja potrebno provoditi nužne mjere, uzimajući u obzir ciljeve očuvanja kojima se teži.”

3 Člankom 3. stavcima 1. i 2. te direktive predviđa se:

„ 1. Koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja osniva se pod nazivom Natura 2000. Ova mreža, sastavljena od područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi navedeni u Prilogu I. i staništa vrsta navedenih u Prilogu II., omogućuje održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.

Mreža Natura 2000 obuhvaća područja posebne zaštite koja su države članice klasificirale u skladu s Direktivom [Vijeća 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (SL 1979., L 103, str. 1.)]

2. Svaka država članica doprinosi stvaranju mreže Natura 2000 u razmjeru u kojem su na njezinom području zastupljeni prirodni stanišni tipovi i staništa vrsta navedenih u stavku 1. U tu svrhu svaka država članica u skladu s člankom 4. određuje područja kao posebna područja očuvanja, uzimajući u obzir ciljeve utvrđene u stavku 1."

4 U članku 4. navedene direktive određuje se:

„1. Na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 1) i relevantnih znanstvenih informacija svaka država članica predlaže popis područja, uz naznaku koji se prirodni stanišni tipovi iz Priloga I. i koje vrste iz Priloga II. prirodno nalaze na tom području. Za široko rasprostranjene životinjske vrste ta područja odgovaraju mjestima unutar prirodne rasprostranjenosti takvih vrsta u kojima postoje fizički ili biološki čimbenici bitni za njihov život i razmnožavanje. Za široko rasprostranjene vodene vrste takva područja se predlažu samo gdje postoji područje koje se može jasno odrediti i koje predstavlja fizičke i biološke čimbenike bitne za njihov život i razmnožavanje. Države članice prema potrebi predlažu prilagodbu popisa u svjetlu rezultata nadzora navedenog u članku 11.

Popis se proslijeđuje Komisiji u roku od tri godine od priopćenja ove Direktive, zajedno s informacijama o svakom području. Te informacije uključuju kartu područja, njegovo ime, smještaj, površinu i podatke koji su rezultat primjene kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 1) i to u obliku koji određuje Komisija, u skladu s postupkom utvrđenim u članku 21.

2. Na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 2) i u okviru svake od devet biogeografskih regija navedenih u članku 1. točki (c) podtočki iii. te cijelog područja navedenog u članku 2. stavku 1., Komisija u dogovoru sa svakom državom članicom sastavlja nacrt popisa područja od značaja za Zajednicu na temelju popisa država članica u kojima se navode područja na kojima se nalaze jedan ili više prioritetnih prirodnih stanišnih tipova ili prioritetnih vrsta.

Države članice čija područja na kojima se nalaz[i] jedan ili više prioritetnih prirodnih stanišnih tipova i prioritetnih vrsta predstavljaju više od 5 % njihova nacionalnog teritorija mogu, u dogovoru s Komisijom, zatražiti slobodniju primjenu kriterija navedenih u Prilogu III. (Faza 2) pri odabiru svih područja od značaja za Zajednicu na njihovom području.

Popis područja odabranih kao područja od značaja za Zajednicu, u kojem su istaknuta ona područja na kojima se nalaz[i] jedan ili više prioritetnih prirodnih stanišnih tipova ili prioritetnih vrsta, Komisija usvaja u skladu s postupkom utvrđenim člankom 21.

3. Popis naveden u stavku 2. mora se sastaviti u roku od šest godina od priopćenja ove Direktive.

4. Kad se područje od značaja za Zajednicu usvoji u skladu s postupkom utvrđenim u stavku 2, dotična država članica ga određuje kao posebno područje očuvanja što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina, utvrđujući prioritete u svjetlu značaja tih područja za održavanje ili obnavljanje povoljnog stanja očuvanosti prirodnog stanišnog tipa iz Priloga I. ili vrste iz Priloga II. te koherentnosti mreže Natura 2000, u svjetlu prijetnji od pogoršanja ili uništenja kojima su ta područja izložena.

5. Čim se područje uvrsti na popis naveden u trećoj točki stavka 2. podložan je odredbama članka 6. stavaka 2., 3. i 4.”

5 U skladu s člankom 6. stavcima 1. do 3. te direktive:

„1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno prirađene za ta područj[a] ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i vrstama iz Priloga II. koji su prisutni na tim područjima.

2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

3. Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na ta područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.”

B. Bugarsko pravo

6 Člankom 8. Zakona za biologičnoto raznoobrazie (Zakon o bioraznolikosti) (DV br. 77 od 9. kolovoza 2002.), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: ZBR), propisano je:

„(1) Ministarstvo okoliša i voda osigurava studiju, ocjenu i izradu dokumentacije za područja iz članka 7., koji sadržavaju:

1. naziv;

2. predmet i ciljeve zaštite zaštićenog područja;

4. popunjene standardne obrasce s podacima i ocjenama;

5. kartografsku građu i registar koordinata granica zaštićenog područja.

(2) Prijedloge za područja koja će biti predmet studije na temelju stavka 1. mogu izraditi nacionalna tijela te javne i znanstvene organizacije.

(3) Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i šumarstva, Izvršna agencija za šume, Agencija za geodeziju, kartografiju i katastar i općine Ministarstvu okoliša i voda dostavljaju podatke iz stavka 1. točke 5., uz plaćanje samo troškova preslika odgovarajuće dokumentacije.

(4) O početku izrade studije Ministarstvo okoliša i voda obavještava javnost i organizacije koje će je provoditi iz stavka 2. objavom na svojoj internetskoj stranici i barem u jednim dnevnim novinama.”

7 Člankom 12. ZBR-a propisano je:

„(1) Ministarstvo okoliša i voda priprema nacrt rješenja o određivanju svakog zaštićenog područja koje se nalazi na popisu iz članka 10. stavka 4.

(2) U nacrtu rješenja iz stavka 1. naznačeno je:

1. osnova za njegovo donošenje;

2. naziv i položaj zaštićenog područja;

3. predmet i ciljevi zaštićenog područja;

4. ukupna površina te opis imovine uključene u zaštićeno područje i/ili registar koordinata granica zaštićenog područja;

5. zabrane ili ograničenja aktivnosti koje su protivne ciljevima zaštite zaštićenog područja;

(3) Ministarstvo okoliša i voda obavještava javnost o izrađenom nacrtu rješenja objavom u barem jednim dnevnim novinama i na svojoj internetskoj stranici. U objavi se navodi gdje je i pod kojim uvjetima dostupan cjelovit tekst nacrta rješenja.

(4) Cjelovit tekst nacrta rješenja objavljen je na internetskoj stranici Ministarstva okoliša i voda te je dostupan u upravnim zgradama područnih inspekcija okoliša i voda mjesno nadležnih za zaštićeno područje.

(5) U roku od mjesec dana od objave oglasa iz stavka 3. zainteresirane osobe mogu ministru okoliša i voda u pisanom obliku podnijeti mišljenja, primjedbe i prijedloge na nacrt rješenja, koji se odnose samo na zabrane ili ograničenja iz stavka 2. točke 5.

(6) U roku od mjesec dana od isteka roka iz stavka 5. ministar okoliša i voda donosi konačnu odluku o podnesenim mišljenjima, primjedbama i prijedlozima te izdaje rješenje o određivanju dotičnog zaštićenog područja.

(7) Rješenje iz stavka 6. je konačno i protiv njega nije dopušten pravni lijek.”

8 U skladu s člankom 19. ZBR-a:

"(1) Kad postoji opasnost od pogoršanja stanja područjâ uvrštenih na popis iz članka 10. stavka 2. prije određivanja tih područja područjima očuvanja, ministar okoliša i voda rješenjem objavljenim u Službenom listu zabranjuje ili ograničava zasebne aktivnosti na tim područjima u trajanju do dvije godine, osim u objektima koji su namijenjeni obrani i oružanim snagama.

(2) Žalba protiv rješenja iz stavka 1. ne zadržava njegovo izvršenje.”

9 Članak 27. ZBR-a glasi kako slijedi:

„Za područja očuvanja iz članka 3. stavka 1. točke 1. mogu se izraditi planovi upravljanja”.

10 Člankom 29. ZBR-a propisano je:

„(1) Planovima upravljanja iz članka 27. predviđaju se mjere kojima se sprječava pogoršanje prirodnih staništnih tipova i staništa vrsta kao i ugrožavanje i uznemiravanje vrsta radi čijeg su očuvanja određena odgovarajuća područja.

(2) Mjere iz stavka 1. uključuju:

1. zabranu ili ograničenje aktivnosti koje su protivne zahtjevima očuvanja zaštićenih područja o kojima je riječ;

2. preventivne aktivnosti za izbjegavanje predvidivih štetnih događaja;

3. aktivnosti podrške, usmjeravanja i reguliranja;

4. obnavljanje prirodnih staništa i staništa vrsta ili populacija biljnih i životinjskih vrsta;

5. obavljanje znanstvenoistraživačke, obrazovne i nadzorne aktivnosti.

(3) Prilikom utvrđivanja mjera iz stavka 2., ako je moguće, uzimaju se u obzir sljedeći elementi:

1. regionalne i lokalne posebnosti, osim onih koje se odnose na očuvanje bioraznolikosti, kao i zahtjevi društva;

2. održivo korištenje obnovljivih izvora.

(4) U zaštićenim područjima za koja je predviđeno sufinanciranje u skladu s člankom 10. stavkom 6. i za koja su definirane mjere u skladu sa stavkom 1., ali čija je provedba odgođena zbog kašnjenja u sufinanciranju, ne primjenjuju se nove mjere koje bi mogle dovesti do pogoršanja stanja zaštićenog područja o kojem je riječ.”

11 Članak 30. ZBR-a propisuje:

„(1) Organizacijski planovi, regionalni planovi za razvoj šumskih područja, šumski planovi i programi, državni i regionalni programi izrađeni prema drugim zakonima moraju biti usklađeni s rješenjima iz članka 12. stavka 6., članka 16. stavka 4. i mjerama iz članka 29.

(2) Radi osiguranja povezanosti područja očuvanja, planovi i projekti iz stavka 1. uključuju mjere i aktivnosti za zaštitu obilježja krajobraza koji su, na temelju svoje linearne i kontinuirane strukture ili funkcije povezanosti, važni za migraciju, geografsku rasprostranjenost i genetsku razmjenu biljnih i životinjskih populacija i vrsta”.

12 Članak 35. ZBR-a glasi:

„Biljne, životinjske i gljivične vrste divlje flore, divlje faune i divljih gljiva Republike Bugarske zaštićene su u svojem prirodnom okruženju:

1. očuvanjem njihovih staništa u nacionalnoj ekološkoj mreži;

2. stavljanjem vrste pod režim zaštite ili reguliranog korištenja;

3. održavanjem ili obnavljanjem uvjeta staništa u skladu s ekološkim zahtjevima dotične vrste;

4. razvojem i provedbom akcijskih planova za vrste s različitim razinama ugroženosti;

5. ponovnim uvođenjem u prirodu izumrlih vrsta i obnavljanjem populacija rijetkih i ugroženih vrsta;

6. kontrolom i regulacijom neautohtonih vrsta koje jesu ili bi mogle biti namjerno ili slučajno unesene u prirodu i koje ugrožavaju autohtone vrste”.

13 Članak 115. ZBR-a glasi kako slijedi:

„(1) Ministar okoliša i voda:

1. provodi državnu politiku zaštite i održavanja bioraznolikosti;

[…]

4. uspostavlja nacionalnu ekološku mrežu i upravlja njome;

[…]

6. koordinira aktivnosti drugih ministarstava, odjela, općina, javnih organizacija, znanstvenih i sveučilišnih ustanova u području očuvanja bioraznolikosti;

7. organizira nadzor nad aktivnostima vlasnika ili korisnika zemljišta, šumskih i vodnih tijela uključenih u nacionalnu ekološku mrežu;

[…]

9. razvija i provodi mehanizme za poticanje aktivnosti vlasnika ili korisnika, nevladinih organizacija, udruga i drugih usmjerenih na očuvanje, održavanje i obnavljanje bioraznolikosti;

[…]”

14 Člankom 118. stavkom 1. ZBR-a predviđeno je:

„Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i šumarstva, Ministarstvo regionalnog razvoja i javnih radova te druga državna tijela i njihovi odjeli, kao i općine, u okviru svojih nadležnosti:

1. provode aktivnosti očuvanja bioraznolikosti;

2. integriraju očuvanje bioraznolikosti i održivo gospodarenje biološkim resursima u sve planove, projekte, programe, politike i strategije u odgovarajućem sektoru, uključujući ponajprije aktivnosti očuvanja bioraznolikosti, u skladu s prioritetima utvrđenima ovim zakonom, nacionalnom strategijom i nacionalnim planom očuvanja bioraznolikosti;

[…]”

15 Člankom 119. stavkom 1. ZBR-a propisano je:

„Ministarstvo okoliša i voda, Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i šumarstva, općine te fizičke i pravne osobe – vlasnici i korisnici šumskih područja, zemljišta i vodnih tijela državne ekološke mreže osiguravaju da se njima upravlja te da ih se štiti u skladu s odredbama ovog zakona i drugih posebnih zakona.”

II. Predsudski postupak

16 Odlukama 2009/91, 2009/92 i 2009/93 kao i Provedbenom odlukom 2013/23 Komisija je utvrdila popise područja od značaja za Zajednicu u alpskoj, crnomorskoj i kontinentalnoj biogeografskoj regiji. Ti su popisi ažurirani Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2015/2375 od 26. studenoga 2015. o donošenju trećega ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za crnomorsku biogeografsku regiju (SL 2015., L 338, str. 938). kao i Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2018/43 od 12. prosinca 2017. o donošenju jedanaestog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju (SL 2018., L 15, str. 397.).

17 Šestogodišnji rok za određivanje tih područja kao posebnih područja očuvanja u skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima istekao je 12. prosinca 2014. za područja obuhvaćena odlukama 2009/91, 2009/92 i 2009/93, a 16. studenoga 2018. za područja obuhvaćena Provedbenom odlukom 2013/23.

18 Dopisom od 5. listopada 2016. Komisija je od Republike Bugarske zatražila da je obavijesti o poduzimanju mjera u svrhu određivanja područja od značaja za Zajednicu kao posebnih područja očuvanja, u skladu s tim člankom 4. stavkom 4. Direktive o staništima, i o donošenju potrebnih mjera očuvanja u skladu s člankom 6. stavkom 1. te direktive.

19 S obzirom na odgovor Republike Bugarske od 14. prosinca 2016. Komisija je smatrala da je ta država članica povrijedila obveze koje ima na temelju navedenih odredbi te joj je 25. siječnja 2019. uputila pismo opomene.

20 U svojem odgovoru na to pismo opomene od 21. svibnja 2019. bugarska su tijela detaljno predstavila novi pristup usvojen za upravljanje područjima zaštićenima u okviru Nature 2000. U tom su smislu ta tijela navela da je u tijeku izrada dokumenta s ciljem određivanja metode za utvrđivanje ciljeva očuvanja za ta područja.

21 Dana 18. svibnja 2020. ta su tijela među ostalim obavijestila Komisiju o napretku u izradi navedenog dokumenta i određivanju posebnih područja očuvanja.

22 Nakon što je ispitala te informacije koje je dostavila Republika Bugarska, Komisija je izdala obrazloženo mišljenje, u skladu s člankom 258. prvim stavkom UFEU-a, koje je ta država članica primila 2. srpnja 2020., a u kojem je pozvana da poduzme mjere potrebne za usklađivanje s

Direktivom o staništima. U tom obrazloženom mišljenju Komisija je navedenoj državi članici stavlja na teret da nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. te direktive time što:

– u predviđenom roku nije odredila 207 od 229 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ kao posebna područja očuvanja;

– propustila je, sustavno i ustrajno, utvrditi detaljne i posebne ciljeve očuvanja za posebna područja očuvanja o kojima je riječ;

– propustila je, sustavno i ustrajno, utvrditi potrebne mjere očuvanja koje ispunjavaju ekološke zahtjeve prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. Direktivi o staništima i prirodnih vrsta iz Priloga II. toj direktivi;

– nije pravilno prenijela članak 6. stavak 1. Direktive o staništima u bugarsko pravo.

23 Rok za postupanje u skladu s obrazloženim mišljenjem bio je 2. listopada 2020.

24 Dopisom od 29. rujna 2020. Republika Bugarska odgovorila je na to obrazloženo mišljenje.

25 Nakon što je analizirala taj odgovor bugarskih tijela i druge dostupne informacije, Komisija je smatrala da Republika Bugarska nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s obvezama koje ima na temelju članka 4. stavka 4. i članka 6. stavka 1. Direktive o staništima te je 8. veljače 2022. podnijela ovu tužbu.

III. Postupak pred Sudom

26 Odlukom predsjednika Suda od 21. veljače 2023. postupak u ovom predmetu je prekinut do donošenja presude od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 Odlukom predsjednika Suda od 27. rujna 2023. postupak u ovom predmetu je nastavljen.

28 Dopisom od 1. prosinca 2023. Sud je pozvao Republiku Bugarsku i Komisiju da se očituju o učinku na ovaj predmet presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-444/21, EU:C:2023:524) i od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-116/22, EU:C:2023:687).

29 U odgovoru na taj dopis Komisija je u dopisu od 15. prosinca 2023. navela da je u svojoj tužbi podsjetila na zahtjeve specifičnosti i preciznosti ciljeva očuvanja u smislu da oni moraju, prvo, biti specifični za posebno područje očuvanja o kojemu je riječ, drugo, pokriti sve vrste i sve stanišne tipove od značaja za Zajednicu, treće, jasno identificirati različite stanišne tipove i vrste o kojima je riječ, četvrto, jasno odrediti stanje koje moraju postići tip staništa i vrste područja o kojemu je riječ i, peto, moraju se moći kvantificirati i biti mjerljivi.

30 Prema Komisijinu mišljenju, presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-116/22, EU:C:2023:687) nije relevantna za ovaj predmet s obzirom na to da ne sadržava pojašnjenja u vezi s tim zahtjevima specifičnosti i preciznosti navedenih ciljeva očuvanja.

31 Što se tiče zahtjeva koji se odnosi na kvantificiranu i mjerljivu prirodu ciljeva očuvanja, Komisija je podsjetila na to da je u svojoj tužbi smatrala da ciljevi očuvanja koje je Republika Bugarska utvrdila u 11 rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja donesenih tijekom razdoblja od 2015. do 2019. kao i u 25 rješenja o određivanju takvih područja donesenih tijekom 2020. nisu bili specifični za posebna područja očuvanja o kojima je riječ niti dovoljno precizni zato što nisu bili ni kvantificirani ni mjerljivi, ali i zato što nisu ispunjavali druge zahtjeve u pogledu specifičnosti koje je zahtijevao Sud.

32 Komisija je dodala da je, u prilog prigovoru koji se temelji na sustavnom i ustrajnom neutvrđivanju ciljeva očuvanja od strane Republike Bugarske, kao i mjera očuvanja, u suprotnosti s člankom 4. stavkom 4. i člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima, podnijela reprezentativne primjere s obzirom na to da se tužba odnosila na sve ciljeve očuvanja kao i na sve mjere očuvanja koje je Republika Bugarska definirala i usvojila nakon isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju.

33 Komisija je zaključila da je njezino tumačenje članka 6. stavka 1. Direktive o staništima na koje se pozvala u kontekstu četvrtog prigovora u skladu s presudama od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-444/21, EU:C:2023:524) i od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 Dopisom od 18. prosinca 2023. Republika Bugarska je tvrdila da, kad je riječ o određivanju posebnih područja očuvanja, nije mogla usporediti zaštitu koju, s jedne strane, bugarski propisi pružaju područjima od značaja za Zajednicu o kojima je riječ i, s druge strane, nacionalni propisi navedeni u presudama od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-444/21, EU:C:2023:524) i od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Međutim, naznačila je da se zahtjevi predviđeni člankom 4. stavkom 4. i člankom 6. Direktive o staništima *de facto* provode, u skladu s bugarskim propisima, u odnosu na sva područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ.

36 Što se tiče utvrđivanja ciljeva očuvanja, Republika Bugarska je smatrala da je, za razliku od tuženikâ u predmetima u kojima su donesene navedene presude, ona tijekom pisanog dijela postupka tvrdila da su, u njezinu slučaju, ciljevi očuvanja bili pravodobno utvrđeni u odnosu na sva posebna područja očuvanja o kojima je riječ.

37 Ona je pojasnila da je, u odnosu na presude od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-444/21, EU:C:2023:524) i od 21. rujna 2023. Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja) (C-116/22, EU:C:2023:687), Komisijin pristup tome kako utvrditi navedene ciljeve očuvanja, prema njezinu mišljenju, previše formalan jer se njime ne uzima u obzir raznolikost vrsta i staništa ni posebne okolnosti svake države članice.

38 Što se tiče određivanja mjera očuvanja, Republika Bugarska je istaknula da je donijela posebne mjere, uključujući aktivne mjere, usmjerene na specifične skupine vrsta i staništa te je s tim u vezi podnijela relevantne dokumente.

39 Komisija nije podnijela nikakva očitovanja u vezi s tim dokumentima, već je općenito tvrdila da praksa Republike Bugarske nije u skladu s Direktivom o staništima, ali tu tvrdnju pritom nije potkrijepila konkretnim dokazima.

IV. Tužba

A. Prvi prigovor, koji se temelji na neodređivanju posebnih područja očuvanja

1. Argumentacija stranaka

40 U svojoj tužbi Komisija Republici Bugarskoj stavlja na teret da je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima time što nije odredila kao posebna područja očuvanja 194 od 229 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ prije 12. prosinca 2014. u pogledu područja na koja se odnose odluke 2009/91, 2009/92 i 2009/93 te prije 16. studenoga 2018. u pogledu područja na koja se odnosi Provedbena odluka 2013/23.

41 Komisija tvrdi da je šestogodišnji rok kojim raspolažu države članice za usklađivanje sa zahtjevima iz članka 4. stavka 4. Direktive o staništima dovoljno dug za donošenje učinkovitih nacionalnih mjera za upravljanje mrežom Natura 2000 i utvrđenje nadležnosti nacionalnih i regionalnih tijela u tom pogledu.

42 Prije isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, to jest 2. listopada 2020., Republika Bugarska je kao posebna područja očuvanja odredila samo 35 od 229 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ. Dodatnih 150 područja bilo je određeno kao posebna područja očuvanja rješenjima objavljenima nakon isteka tog roka, tako da je broj preostalih područja koja je bilo potrebno odrediti kao posebna područja očuvanja bio 44.

43 U svojem odgovoru na tužbu Republika Bugarska odgovara da je ministar okoliša i voda prije 31. ožujka 2021. donio rješenja za određivanje svih posebnih područja očuvanja koja prethodno nisu bila određena, a za koja nije bila potrebna prilagodba prostornih granica. Republika Bugarska, međutim, priznaje da, do danas, rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja još nisu donesena u pogledu 44 područja o kojima je riječ u ovom predmetu jer se prostorne granice tih područja moraju izmijeniti nakon što su otkrivene nepravilnosti u pogledu njihovih ciljeva očuvanja.

44 Republika Bugarska dodaje da se nacionalnim zakonodavstvom predviđaju odgovarajući mehanizmi preventivne zaštite za razdoblje koje prethodi službenoj objavi rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja. Stoga ta država članica navodi, primjerice, da, u skladu s člankom 8. stavak 1. ZBR-a, dokumentacija svakog područja u odnosu na koje je predloženo da se odredi kao posebno područje očuvanja mora sadržavati naziv, predmet i ciljeve očuvanja za područje o kojem je riječ, standardni obrazac s podacima i procjenama, kartografsku građu i registar koordinata prostornih granica područja o kojem je riječ. Osim toga, Republika Bugarska podnosi podatke koji pokazuju zadovoljavajuće stanje, prema njezinu mišljenju, zaštite područja od značaja za Zajednicu u Bugarskoj.

45 U svojoj replici Komisija posebno naglašava da očuvanje područja od značaja za Zajednicu prije njihova određivanja posebnim područjima očuvanja ne oslobađa državu članicu o kojoj je riječ njezine obveze, predviđene člankom 4. stavkom 4. te direktive, da izvrši takva određivanja.

46 U svojem odgovoru na repliku Republika Bugarska priznaje kašnjenje u službenoj objavi općih upravnih akata u svrhu određivanja posebnih područja očuvanja, ali tvrdi da je, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, provedba zahtjeva predviđenih u članku 4. stavku 4. i članku 6.

Direktive o staništima bila osigurana za sva područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, s obzirom na to da su predmet i ciljevi očuvanja tih područja utvrđeni dokumentacijom iz članka 8. stavka 1. ZBR-a.

47 Republika Bugarska naglašava da je administrativni teret povezan s određivanjem posebnih područja očuvanja veći za države članice koje, poput Republike Bugarske, imaju veliku mrežu područja od značaja za Zajednicu s obzirom na njihovo državno područje kao i značajan broj vrsta i tipova prirodnih staništa zaštićenih na tim područjima. Osim toga, u navedenim državama bioraznolikost je zaštićenija, s obzirom na to da se one više pridržavaju obveza koje imaju na temelju članka 4. stavka 1. Direktive o staništima.

2. Ocjena Suda

48 Najprije valja podsjetiti na to da članak 3. stavak 2. Direktive o staništima nalaže državama članicama da doprinose stvaranju mreže Natura 2000 ovisno o zastupljenosti prirodnih stanišnih tipova navedenih u Prilogu I. toj direktivi i staništa vrsta navedenih u Prilogu II. navedenoj direktivi te da u tu svrhu, u skladu s člankom 4. te direktive i nakon provedbe njome ustanovljenog postupka, područja određuju kao posebna područja očuvanja (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 26.).

49 Postupak određivanja područja od značaja za Zajednicu kao posebnih područja očuvanja, kako je to predviđeno navedenim člankom 4. Direktive o staništima, odvija se u četiri faze. U skladu sa stavkom 1. tog članka, svaka država članica predlaže popis područja, uz naznaku koji se prirodni stanišni tipovi i koje vrste prirodno nalaze na tom području i taj popis prosljeđuje Komisiji (prva faza). U skladu sa stavkom 2. navedenog članka, Komisija u dogovoru sa svakom državom članicom sastavlja nacrt popisa područja od značaja za Zajednicu na osnovi popisa država članica (druga faza). Na osnovi tog nacrta popisa Komisija sastavlja popis odabranih područja (treća faza). Na temelju stavka 4. tog članka, kad je područje od značaja za Zajednicu usvojeno, država članica o kojoj je riječ određuje ga kao posebno područje očuvanja što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina ustanovljujući prioritete u skladu sa značajem tih područja za održavanje ili obnavljanje očuvanosti prirodnog stanišnog tipa ili vrste i koherentnosti mreže Natura 2000 (četvrta faza) (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka, (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 27. i navedena sudska praksa).

50 Republika Bugarska ne osporava da nije službeno odredila sva područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ kao posebna područja očuvanja do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, to jest do 2. listopada 2020. Međutim, ona se poziva na činjenicu da, neovisno o nepostojanju tog službenog određivanja, primjenjivo nacionalno zakonodavstvo predviđa odgovarajuće mehanizme preventivne zaštite za razdoblje koje prethodi službenoj objavi rješenja kojima se područja od značaja za Zajednicu određuju kao posebna područja očuvanja.

51 U tom smislu treba napomenuti da je sličan argument iznijelo nekoliko država članica u okviru tužbi zbog povrede obveze povodom kojih su donesene presude kojima je utvrđeno da su te države članice povrijedile svoje obveze, točnije Portugalska Republika (presuda od 5. rujna 2019., Komisija/Portugal (Određivanje i zaštita posebnih područja očuvanja), C-290/18, EU:C:2019:669, t. 31., 35. i 37.), Irska (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 46. do 56.) i Savezna Republika Njemačka (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 30. do 37.).

52 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se odredbe direktive moraju primjenjivati s nepobitnom obvezujućom snagom, uz specifičnost, preciznost i jasnoću koje se zahtijevaju kako bi se ispunio zahtjev pravne sigurnost (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 32. i navedena sudska praksa).

53 Činjenica da nacionalni propis države članice dodjeljuje zaštitu područjima od značaja za Zajednicu ne može tu državu osloboditi od njezine posebne obveze, predviđene u članku 4. stavku 4. Direktive o staništima, da službeno odredi navedena područja kao posebna područja očuvanja (vidjeti, u tom smislu, presude od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 51. i od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 33.).

54 Naime, takvo određivanje neophodna je faza u okviru sustava zaštite staništâ i vrsta koja je predviđena tom direktivom (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 34. i navedena sudska praksa).

55 U tim okolnostima treba napomenuti da, time što nije kao posebna područja očuvanja, što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina iz članka 4. stavka 4. Direktive o staništima, odredila 194 od 229 područja od značaja za Zajednicu, Republika Bugarska nije ispunila obveze koje ima na temelju te odredbe.

B. Drugi prigovor, koji se temelji na neutvrđivanju detaljnih i specifičnih ciljeva očuvanja za posebna područja očuvanja

1. Argumentacija stranaka

56 U svojoj tužbi je Komisija Republici Bugarskoj stavila na teret da je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima time što sustavno i ustrajno nije utvrdila dovoljno detaljne i specifične ciljeva očuvanja za svako posebno područje očuvanja.

57 Ta institucija smatra da se obveza utvrđivanja, u šestogodišnjem roku predviđenom tom odredbom, ciljeva očuvanja za svako posebno područje očuvanja, koji moraju biti specifični za svako od tih područja i za različite tipove staništa i vrsta, iscrpni, kvantificirani i mjerljivi, temelji na presudi od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, EU:C:2020:1047, t. 46. do 52.).

58 Komisija osobito tvrdi da je u razdoblju od 2015. do 2019. Republika Bugarska donijela 11 rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja u kojima su naznačeni ciljevi očuvanja koji su isti za svako područje i koji su formulirani preopćenito, što je u suprotnosti sa zahtjevima koji proizlaze iz presude navedene u prethodnoj točki.

59 Kad je riječ o 25 rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja donesenih tijekom 2020., ona su formulirana preopćenito s obzirom na to da samo predviđaju očuvanje i održavanje prirodnih staništa i, ovisno o slučaju, poboljšanje stanja staništa i/ili vrsta o kojima je riječ.

60 Komisija nadalje odgovara na argument koji je iznijela Republika Bugarska tijekom predsudskog postupka prema kojemu su ciljevi očuvanja područja od značaja za Zajednicu koja nisu određena kao posebna područja očuvanja utvrđeni u rješenjima o određivanju posebnih područja očuvanja, koja su donesena u skladu s Direktivom 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na

hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128. i ispravak SL 2015., L 75, str. 20.), kako je izmijenjena Direktivom 2013/17 (u daljnjem tekstu: Direktiva o pticama), pri čemu prostorne granice područja posebne zaštite odgovaraju područjima od značaja za Zajednicu, ili u dokumentaciji koja se odnosi na svako područje od značaja za Zajednicu koja je objavljena na internetskoj stranici Ministarstva okoliša i voda.

61 U tom pogledu, Komisija primjećuje da se ciljevi očuvanja staništa ptica ne mogu smatrati specifičnima za vrste koje nisu ptice i stanišne tipove koji su obuhvaćeni samo Direktivom o staništima te da su, u svakom slučaju, ciljevi očuvanja koje je utvrdila Republika Bugarska za područja posebne zaštite formulirani općenito i, stoga, ne ispunjavaju zahtjeve koji se odnose na specifičnu i detaljnu prirodu takvih ciljeva.

62 Što se tiče dokumenta koji se odnosi na metodu utvrđivanja ciljeva očuvanja za zaštićena područja u okviru Nature 2000 koji su bugarska tijela izrađivala u predsudskoj fazi postupka, kako je to navedeno u točki 20. ove presude, Komisija smatra da taj dokument, koji ima „informativni" i „savjetodavni" karakter, ne utvrđuje niti preispituje konkretne i specifične ciljeve očuvanja za područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, već samo pruža smjernice za utvrđivanje budućih ciljeva očuvanja.

63 U svojem odgovoru na tužbu Republika Bugarska odgovara da Direktiva o staništima ne postavlja zahtjeve u pogledu specifičnosti i mjerljivosti ciljeva očuvanja područja od značaja za Zajednicu.

64 U tom smislu, poštovanje općeg načela pravne sigurnosti protivi se tomu da Komisija državama članicama nameće zahtjeve koji prekoračuju one koji su izričito, jasno i precizno predviđeni Direktivom o staništima.

65 Republika Bugarska tvrdi da Sud u svojoj presudi od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, EU:C:2020:1047), na koju se Komisija poziva u svojoj tužbi, ne nameće državama članicama utvrđivanje ciljeva očuvanja na mjerljiv način.

66 Republika Bugarska smatra da, suprotno onomu što navodi Komisija, ona tijekom predsudskog postupka nije tvrdila da su ciljevi očuvanja divljih ptica utvrđeni za područja posebne zaštite relevantni za područja od značaja za zajednicu koja su obuhvaćena Direktivom o staništima. Naime, to nije tako kad je riječ o ciljevima očuvanja, ali jest kad je riječ o mjerama očuvanja.

67 Osim toga, u Bugarskoj su ciljevi očuvanja područja od značaja za Zajednicu navedeni u ZBR-u i, točnije, u dokumentima iz njegova članka 8. stavka 1., u upravnim aktima i u dokumentima koji su u tom pogledu relevantni. Nadalje, ta je država članica Komisiji dostavila propisno ispunjene standardne obrasce iz te odredbe, koji sadržavaju kvantitativne i kvalitativne procjene specifične za staništa i vrste za svako područje od značaja za Zajednicu o kojem je riječ.

68 Osim toga, dokument koji se odnosi na metodu utvrđivanja ciljeva očuvanja zaštićenih područja u okviru Nature 2000, naveden u točki 20. ove presude, nalazi se na internetskoj stranici bugarskog informacijskog sustava koja se odnosi na područja unutar mreže Natura 2000.

69 Republika Bugarska dodaje da je od primitka Komisijina pisma opomene donijela nekoliko rješenja o određivanje posebnih područja očuvanja koja ispunjavaju zahtjeve koje je postavila Komisija. Tim su rješenjima utvrđeni specifični ciljevi očuvanja posebnih područja očuvanja o kojima je riječ te su ona tako te ciljeve učinila obvezujućima.

70 Kako bi se ispunio zahtjev na koji se poziva Komisija, da se ti ciljevi očuvanja detaljno oblikuju, potrebno je raspolagati podacima iz sustavnih studija koji se odnose na dulje razdoblje i pokazuju razvoj stanja vrsta i glavne čimbenike koji na njih utječu. Međutim, praznine u znanstvenim spoznajama akumulirane u razdoblju prije 2007. ne mogu se popuniti u kratkom roku.

71 U svojoj replici Komisija tvrdi da ciljevi očuvanja koji su preopćenito oblikovani u upravnoj praksi bugarskih tijela ne ispunjavaju zahtjeve koji proizlaze iz sudske prakse Suda.

72 Ta institucija tvrdi da Republika Bugarska nije dokazala, u svojem odgovoru na tužbu, da su ciljevi očuvanja koje je utvrdila bili dovoljno precizni. Zapravo, ta se država članica ograničila na navođenje brojnih akata reproduciranih u prilozima svojem odgovoru na tužbu. Ni Komisija ni Sud nisu dužni ispitati takve priloge jer njihov sadržaj nije dovoljno prikazan u odgovoru na tužbu.

73 Što se tiče standardnih obrazaca koje je podnijela Republika Bugarska, poput onih koji su navedeni u točki 67. ove presude, Komisija tvrdi da oni sadržavaju opis stvarnog stanja posebnih područja očuvanja o kojima je riječ, ali ipak pobliže ne određuju stanje koje vrste i stanišni tipovi u tim područjima moraju doseći. Stoga navedeni obrasci ne mogu ispuniti ciljeve očuvanja za ta područja koje država članica mora utvrditi.

74 Kad je riječ o nepostojanju dostatnih znanstvenih spoznaja koje se nisu mogle prikupiti u kratkom roku, na koje se pozvala Republika Bugarska, Komisija podsjeća, pozivajući se na presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 89.), da se države članice ne mogu pozivati na odredbe, prakse ili situacije svojeg unutarnjeg pravnog poretka kako bi opravdale neispunjavanje obveza koje proizlaze iz prava Unije.

75 Komisija prepoznaje da dinamični prirodni procesi u posebnim područjima očuvanja o kojima je riječ ponekad mogu zahtijevati prilagodbu ciljeva očuvanja kao i mjera očuvanja za ta područja. Međutim, države članice ne mogu izbjeći takva prilagođavanja tako da tek utvrde vrlo opće ciljeve očuvanja.

76 U svojem odgovoru na repliku Republika Bugarska naglašava da su opći ciljevi područja mreže Natura 2000 već predviđeni člankom 5. ZBR-a, kojim se propisuje da su posebna područja očuvanja namijenjena zaštiti ili obnavljanju povoljnog stanja očuvanosti prirodnih staništa koja ta područja štite kao i vrsta u njihovu prirodnom arealu.

77 S obzirom na ciljeve očuvanja navedene u rješenjima o određivanju posebnih područja očuvanja, ta država članica navodi, kao primjer, ciljeve predviđene u rješenju o određivanju područja „BG0000119 ‚Trite bratja'".

78 Republika Bugarska smatra da su Komisijini zahtjevi u pogledu specifične i detaljne prirode ciljeva očuvanja pretjerani, s obzirom na to da je obnavljanje tipova prirodnih staništa i vrsta složen i dinamičan proces koji zahtijeva značajna sredstva i održivo praćenje.

2. Ocjena Suda

79 Prije svega treba podsjetiti na to da, iako tekst članka 4. stavka 4. Direktive o staništima izričito ne spominje obvezu utvrđivanja ciljeva očuvanja, ta odredba ipak zahtijeva da nadležna tijela dotične države članice prilikom određivanja posebnog područja očuvanja utvrde prioritete u skladu sa značajem tih područja za održavanje stanišnog tipa ili njegov povrat u povoljno stanje očuvanosti.

Međutim, ustanovljavanje tih prioriteta podrazumijeva da su ti ciljevi očuvanja već bili utvrđeni (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 105. i navedena sudska praksa).

80 Kako bi se smatrali „ciljevima očuvanja" u smislu Direktive o staništima, utvrđeni ciljevi ne smiju biti općenito navedeni, već moraju biti specifični i precizni (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja zaštite), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 107. i 114. kao i navedena sudska praksa)).

81 Slijedom toga, ciljeve očuvanja treba utvrditi s obzirom na informacije koje se temelje na znanstvenoj ocjeni stanja vrsta i njihovih staništa na području o kojem je riječ. Naime, budući da, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive o staništima, tijekom postupka određivanja područja kao posebnih područja očuvanja države članice moraju predložiti područja na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. toj direktivi i relevantnih znanstvenih informacija, takvim se informacijama također može zajamčiti specifičnost i preciznost ciljeva očuvanja (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 115.).

82 Nadalje, iako ciljevi očuvanja koje je utvrdila država članica moraju omogućiti provjeru toga jesu li mjere očuvanja koje se na njima temelje prikladne za postizanje željenog stanja očuvanosti područja o kojem je riječ, ipak nužnost kvantitativnog i mjerljivog navođenja tih ciljeva treba ispitati u svakom konkretnom slučaju i ne može se priznati kao opća obveza država članica (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 116.).

83 Naime, kvantitativan i mjerljiv pristup utvrđivanju ciljeva očuvanja može se pokazati loše prilagođenim određenim složenim staništima i određenim dinamičnim područjima očuvanja čiji se elementi znatno razlikuju ovisno o vanjskim okolišnim čimbenicima ili postoji znatno međudjelovanje između njih i drugih staništa i područja očuvanja (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 117.).

84 Stoga, načelno je Komisijina zadaća da podnese dokaz da je država članica o kojoj je riječ u svakom konkretnom slučaju dužna ciljeve očuvanja oblikovati kvantitativno i mjerljivo kako bi se osiguralo željeno stanje očuvanosti područja o kojem je riječ. (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 118.).

85 Osim toga, uzimajući u obzir njezinu obvezu da dokaže navodnu povredu, Komisija se ne može, pod izgovorom prigovaranja dotičnoj državi članici da je počinila raširenu i ustrajnu povredu obveza koje ima na temelju prava Unije, osloboditi poštovanja te obveze pružanja dokaza o povredi koja se stavlja na teret na temelju konkretnih elemenata koji karakteriziraju povredu posebnih odredbi na koju se ona poziva i osloniti se samo na pretpostavke ili shematske uzročnosti (presuda od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 112. i navedena sudska praksa).

86 U ovom slučaju, Komisija je svakako iznijela konkretne primjere rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja u kojima ciljevi očuvanja staništa i vrsta o kojima je riječ nisu dovoljno detaljno oblikovani i specifični za posebna područja očuvanja o kojima je riječ.

87 Međutim, s jedne strane, Komisija je navela te primjere samo kako bi prikazala opću i strukturnu praksu Republike Bugarske, koja je, prema mišljenju te institucije, protivna članku 4. stavku 4. Direktive o staništima.

88 Stoga Komisija u svojem tužbenom zahtjevu nije od Suda zatražila da utvrdi da je Republika Bugarska povrijedila obveze koje ima na temelju te odredbe zbog neutvrđivanja ciljeva očuvanja na detaljan i specifičan, kvantitativan i mjerljiv način u pogledu staništa i vrsta prisutnih na područjima na koja se odnose rješenja koja je ta institucija navela u tužbi kao primjer.

89 S druge strane, ova se tužba odnosi na velik broj područja od značaja za Zajednicu koja se nalaze u alpskim, crnomorskim i kontinentalnim biogeografskim regijama, a u kojima je prisutna značajna raznolikost vrsta i staništa.

90 U tim okolnostima, uzimajući u obzir sudsku praksu, bila je Komisijina zadaća dokazati da su primjeri koje je ta institucija navela u prilog prigovoru u okviru kojeg se zahtijevalo utvrđenje opće i strukturne povrede obveza koje proizlaze iz Direktive o staništima reprezentativni za sva područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ (vidjeti, u tom smislu, presudu od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 124. i navedenu sudsku praksu).

91 U ovom slučaju valja utvrditi da ta institucija nije ni u tužbi ni u replici dovoljno preciznim, jasnim i detaljnim argumentima i podacima, u dovoljnoj mjeri dokazala da su primjeri rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja u kojima ciljevi očuvanja staništa i vrsta nisu oblikovani na kvantitativni i mjerljivi način, koja je ona navela kako bi opisala opću i strukturnu praksu Republike Bugarske, reprezentativni za sva posebna područja očuvanja o kojima je riječ.

92 Stoga drugi prigovor treba odbiti.

C. Treći prigovor, koji se temelji na neutvrđivanju potrebnih mjera očuvanja

1. Argumentacija stranaka

93 U svojoj tužbi Komisija tvrdi da je Republika Bugarska sustavno i ustrajno povrijedila obvezu koju ima na temelju članka 6. stavka 1. Direktive o staništima da utvrdi potrebne mjere očuvanja koje ispunjavaju ekološke zahtjeve tipova prirodnih staništa navedenih u Prilogu I. toj direktivi i vrsta navedenih u njezinu Prilogu II., prisutnih na područjima od značaja za Zajednicu o kojima je riječ.

94 Konkretnije, Komisija smatra da je ta situacija posljedica toga što Republika Bugarska nije odredila detaljne i specifične ciljeve očuvanja za područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ. U tom smislu, kao što je to vidljivo iz presude od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka (C-849/19, EU:C:2020:1047, t. 85.), te mjere očuvanja trebale bi se temeljiti na ciljevima očuvanja koji su specifični za posebno područje očuvanja o kojemu je riječ.

95 Republika Bugarska je priznala u okviru predsudskog postupka kašnjenje u zakonodavnom radu koji je imao za cilj to da planovi teritorijalnog upravljanja koji sadržavaju navedene mjere očuvanja postanu obvezujući.

96 Što se tiče mjera očuvanja predviđenih u 11 rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja donesenih između 2015. i 2019., Komisija tvrdi da se ta rješenja odnose na samo 11 od 229 područja od značaja za Zajednicu koja Republika Bugarska ima obvezu zaštititi. Nadalje, za većinu tih područja aktivne mjere posebno usmjerene na svaku od različitih vrsta i svaki od različitih stanišnih tipova koji se nalaze u nepovoljnom stanju očuvanosti potrebne su za postizanje predviđenih ciljeva. Aktivne mjere treba odrediti s obzirom na detaljne ciljeve očuvanja specifične za svako područje od značaja za Zajednicu o kojemu je riječ, a koji nisu navedeni u navedenim rješenjima.

97 Što se tiče zaštitnih mjera koje je donijela Republika Bugarska u pogledu područja posebne zaštite, u skladu s Direktivom o pticama, Komisija priznaje da je točno da određene mjere utvrđene za vrste ptica, posebice mjere očuvanja, mogu neizravno također biti korisne za vrste i staništa zaštićene u okviru područja od značaja za Zajednicu, u skladu s Direktivom o staništima. Međutim, ta okolnost ne oslobađa bugarska tijela od njihove obveze donošenja mjera očuvanja potrebnih za sve vrste i sve stanišne tipove koji su predviđeni Direktivom o staništima, a zaštićeni su unutar područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ.

98 Kada je riječ o različitim upravnim i normativnim aktima kao i drugim strateškim dokumentima koje je Republika Bugarska navela tijekom predsudskog postupka, u kojima se, prema mišljenju Bugarske, nalaze mjere koje su povezane s očuvanjem, održavanjem ili obnavljanjem stanja staništa i vrsta na područjima od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, Komisija je mišljenja da te mjere, koje su preopćenite i nepotpune, ne predstavljaju mjere očuvanja, u smislu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

99 Komisija smatra da nova rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja, koja je Republika Bugarska priopćila tijekom svibnja 2020., također ne ispunjavaju zahtjeve predviđene tom odredbom. Naime, ta rješenja, koja sadržavaju samo preporuke, odnose se samo na upravljanje obradivim zemljištem i livadama i ne upućuju na to tko ih, kada i na kojoj površini mora provoditi.

100 U svojem odgovoru na tužbu Republika Bugarska odgovara da su mjere očuvanja koje je donijela potpune, jasne i precizne te da su učinkovito provedene, u skladu s sudskom praksom Suda. Te mjere su definirane s obzirom na ekološke zahtjeve vrsta i tipova prirodnih staništa o kojima je riječ.

101 U određenom broju slučajeva preklapanja prostornih granica područja posebne zaštite na koja se odnosi Direktiva o pticama i onih područja od značaja za Zajednicu na koja se odnosi Direktiva o staništima, zabrane i ograničenja koja su već nametnuta kad je riječ o područjima posebne zaštite doprinose sukladnosti s ciljevima očuvanja područja od značaja za Zajednicu.

102 U tom smislu, Republika Bugarska podnosi neke primjere mjera očuvanja specifičnih za određena područja posebne zaštite, i to onih predviđenih ZBR-om, bugarskim propisima koji se odnose na lov i zaštitu divljači, plan prostornog razvoja obale Crnog mora, ribarstvo i akvakulturu kao i nacionalnim propisima o sječi šuma. Osim toga, rješenjem Ministra poljoprivrede i prehrane od 23. veljače 2015. utvrđeni su nacionalni standardi koji se odnose na dobre poljoprivredne i okolišne uvjete. Oni su primjenjivi i na slatkovodne i obalne stanišne tipove i njima pridružene vrste kao i na niz travnjaka i polutravnjaka i njima pridružene vrste.

103 Republika Bugarska tvrdi da je Komisija selektivno tumačila neke od mjera na koje se odnosio predsudski postupak, izvan cjelokupnog konteksta bugarskog zakonodavstva i skupa svih različitih dokumenata kojima se utvrđuju mjere za zaštitu posebnih područja očuvanja. Različiti

regulatorni i upravni akti kao i planski, programski i strateški dokumenti također su relevantni u tom pogledu. Kada se ti akti i dokumenti razmatraju u cjelini za određeno područje očuvanja, njihova se primjena proširuje na sve vrste korištenja područja o kojemu je riječ vezano uz zabrane i ograničenja aktivnosti i uz aktivne mjere uspostavljene radi upravljanja područjima o kojima je riječ

104 Ta država članica dodaje da se rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja odnose na pravne i upravne akte te planske, programske i strateške dokumente kojima se predviđaju mjere usmjerene na postizanje ciljeva očuvanja posebnih područja očuvanja o kojima je riječ. Aktivnosti preporučene tim rješenjima mogle bi se provesti i kao dobrovoljne ugovorne mjere, kao što je to slučaj u drugim državama članicama u pogledu upravljanja mrežom Natura 2000.

105 U svojoj replici Komisija tvrdi da, u nedostatku jasnih argumenata i preciznih upućivanja u odgovoru na tužbu Republike Bugarske, ona ne može provjeriti podupiru li brojni prilozi tom odgovoru argument te države članice da je njezina praksa u skladu sa zahtjevima navedenima u članku 6. stavku 1. Direktive o staništima.

106 Ta institucija smatra da sve mjere raspršene u zakonskim i upravnim aktima kao i brojnim strateškim, planskim i programskim dokumentima nisu vezane uz posebna područja očuvanja o kojima je riječ i njihove specifične ciljeve očuvanja.

107 Ona podsjeća, u tom pogledu, na to da se mjere očuvanja, u smislu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima, moraju utvrditi i provoditi u okviru posebnih područja očuvanja i moraju se temeljiti na ciljevima očuvanja specifičnima za svako područje (vidjeti u tom smislu presude od 5. rujna 2019., Komisija/Portugal (Određivanje i zaštita posebnih područja očuvanja), C-290/18, EU:C:2019:669, t. 52. i od 17. prosinca 2020., Komisija/Grčka, C-849/19, EU:C:2020:1047, t. 85.).

108 U svojem odgovoru na repliku Republika Bugarska navodi da su slučajevi u kojima mjere očuvanja nisu povezane s određivanjem određenog područja općenito oni u kojima su te mjere uvedene za sva područja ili za sva područja u kojima je određena vrsta prirodnog staništa ili određena vrsta zaštićena.

2. Ocjena Suda

109 Valja utvrditi da, poput argumenta koji je Komisija navela u kontekstu drugog prigovora, ta institucija u svojoj tužbi, kad je riječ o trećem prigovoru, ne navodi da Republika Bugarska nije donijela mjere očuvanja za područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, to jest za određena područja na koja se odnosi njezin prvi prigovor, već se u zahtjevu te tužbe ograničava na prigovaranje toj državi članici za „sustavno i konstantno” kršenje obveza koje ima na temelju članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

110 Nadalje, kao i u okviru drugog prigovora, Komisija samo upućuje, kad je riječ o trećem prigovoru, na određene primjere rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja koja su donijela bugarska tijela kako bi opisala sustavnu i ustrajnu povredu te odredbe Republike Bugarske.

111 Stoga valja smatrati da Komisija, ne uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točki 90. ove presude, nije podnijela dokaz o reprezentativnoj prirodi tih primjera i nije se referirala na područja od posebne važnosti za Zajednicu ili konkretna posebna područja očuvanja.

112 Iz toga slijedi da treći prigovor treba odbiti.

D. Četvrti prigovor, koji se temelji na nepravilnom prijenosu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima u nacionalno pravo

1. Argumentacija stranaka

113 Komisija u svojoj tužbi Republici Bugarskoj stavlja na teret da je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 1. Direktive o staništima jer zakonodavstvo te države članice predviđa da utvrđenje mjera očuvanja nije obvezno.

114 Međutim, iz presude od 10. svibnja 2007., Komisija/Austrija (C-508/04, EU:C:2007:274, stavci 76. i 87.) proizlazi da države članice imaju obvezu utvrđenja takvih mjera.

115 Komisija posebno ističe da se u skladu s člankom 27. ZBR-a „mogu izraditi planovi upravljanja". Točno je da članci 12. i 19. ZBR-a predviđaju mogućnost donošenja, u slučaju opasnosti od pogoršanja stanja zaštićenih područja, zabrana ili ograničenja aktivnosti koje su protivne ciljevima očuvanja tih područja. Međutim, obveza donošenja potrebnih mjera očuvanja, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima, ne može se svesti na navedene zabrane i ograničenja koje je potrebno donijeti i trebala bi uključivati donošenje, u određenim slučajevima, aktivnih mjera očuvanja.

116 Što se tiče članka 118. ZBR-a, njime je propisano da aktivnosti očuvanja bioraznolikosti moraju biti u skladu s prioritetima utvrđenima tim zakonom, nacionalnom strategijom i nacionalnim planom očuvanja bioraznolikosti. Međutim, taj članak ne sadržava nikakvo upućivanje na mjere očuvanja iz članka 29. ZBR-a.

117 U svojem odgovoru na tužbu Republika Bugarska ne osporava da se, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima, mjere očuvanja moraju utvrditi u svim slučajevima s obzirom na to da se izraz „prema potrebi", koji se pojavljuje u toj odredbi, odnosi samo na planove upravljanja i ne može se shvatiti kao opće ograničenje obveze donošenja odgovarajućih zakonskih, administrativnih ili ugovornih mjera.

118 Međutim, pozivajući se na presude od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 60. i 61.) kao i od 24. listopada 2013., Komisija/Španjolska (C-151/12, EU:C:2013:690, t. 27. i 28.), ta država članica tvrdi da, u skladu s trećim stavkom članka 288. UFEU-a, prilikom prenošenja direktive države članice raspolažu širokom marginom prosudbe u pogledu izbora sredstva i metode za osiguranje njezine provedbe. Stoga, prenošenje direktive ne zahtijeva nužno zakonodavnu aktivnost u svakoj državi članici.

119 S tim u vezi, Republika Bugarska tvrdi da je člancima 12., 19., 27., 29., 30. i 118. ZBR-a preuzet članak 6. stavak 1. Direktive o staništima.

120 Članak 12. tog zakona propisuje zahtjeve koje rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja moraju ispunjavati. Tako se, čim se odredi posebno područje očuvanja o kojem je riječ, provode mjere zaštite.

121 Članak 19. tog zakona predviđa aktivnosti čiji je cilj zaštita područja od značaja za Zajednicu prije njihova određivanja posebnim područjima očuvanja. Zabrane ili ograničenja također se mogu nametnuti prije određivanja takvog područja ako postoji opasnost od štete za područje o kojemu je riječ. Navedene zabrane i ograničenja predstavljaju mjere očuvanja u smislu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

122 Republika Bugarska dodaje da se, u skladu s člankom 27. ZBR-a, mogu izraditi planovi upravljanja za posebna područja očuvanja te da se člankom 29. tog zakona predviđaju mjere koje treba uključiti u planove upravljanja.

123 Kako proizlazi iz članka 30. ZBR-a, organizacijski planovi, regionalni planovi za razvoj šumskih područja, šumski planovi i programi te državni i regionalni programi izrađeni prema drugim zakonima moraju biti usklađeni s rješenjima o određivanju posebnih područja očuvanja i mjerama predviđenima planovima gospodarenja.

124 U skladu s člankom 118. stavkom 1. točkom 2. ZBR-a, mjere očuvanja obuhvaćene Direktivom o staništima navode se u svim planovima, projektima, programima, politikama i strategijama sektora o kojemu je riječ.

125 Stoga bugarski propisi predviđaju ne samo pravne instrumente koji osiguravaju očuvanje područja zaštićenih u okviru Nature 2000 već i izričite odredbe koje obvezuju nadležna tijela da primjenjuju navedene instrumente u predviđenim slučajevima i prema kriterijima definiranima Direktivom o staništima.

126 Što se tiče aktivnih mjera očuvanja, Republika Bugarska se poziva na članak 115. stavak 1. točku 9. ZBR-a, prema kojem ministar okoliša i voda mora razviti i provesti mehanizme za poticanje aktivnosti vlasnika ili korisnika, nevladinih organizacija, udruga i drugih usmjerenih na očuvanje, održavanje i obnavljanje bioraznolikosti. Nadalje, ta država članica navodi primjere takvih mjera, donesenih u skladu s bugarskim propisima.

127 Komisija u svojoj replici tvrdi da se članci 12. i 19. ZBR-a odnose samo na određene vrste mjera očuvanja, odnosno na zabrane i ograničenja, a ne na proaktivne mjere očuvanja. Članci 27. i 29. ZBR-a predviđaju samo mogućnost izrade planova upravljanja, a ne i obvezno uvođenje mjera očuvanja za sva područja od značaja za Zajednicu. Članak 30. i članak 118. stavak 1. ZBR-a uvode određene zahtjeve za određene vrste planova i programa kojima se ne provode obveze naložene Naturom 2000, ali ti zahtjevi ne uključuju sveobuhvatan skup mjera očuvanja za sva područja zaštićena u okviru Nature 2000.

128 Što se tiče članaka 115. i 118. kao i članka 119. stavka 1. ZBR-a, na koje se Republika Bugarska poziva u svojem odgovoru na tužbu, oni određuju ovlasti različitih subjekata u pogledu politike bioraznolikosti, ali ne predviđaju utvrđivanje niti primjenu potrebnih mjera očuvanja u svim posebnim područjima očuvanja.

129 U svojem odgovoru na repliku Republika Bugarska odgovara da se u bugarskom pravnom poretku autonomija upravnih tijela sastoji u odabiru najprikladnijih načina za provedbu zakonskih obveza.

130 Ta se država članica također oslanja na sudsku praksu Suda, posebno na presudu od 3. travnja 2014., Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, t. 40. do 41.), prema kojoj direktiva obvezuje svaku državu članicu adresata u pogledu rezultata koji treba postići, a nacionalnim tijelima ostavlja ovlast vezano za izbor oblika i metoda.

131 U skladu s odredbama ZBR-a, donošenje rješenja o određivanju posebnih područja očuvanja iz članka 12. tog zakona nije mogućnost, nego obveza nadležnih upravnih tijela, i to za sva ta područja. Ta su tijela također dužna u svojim rješenjima navesti predmete i ciljeve očuvanja za posebno područje očuvanja o kojem je riječ kao i zabrane ili ograničenja aktivnosti protivnih tim ciljevima.

132 Osim organizacijskih planova, regionalnih planova za razvoj šumskih područja te šumskih planova i programa, člankom 30. stavkom 1. ZBR-a propisano je da svi državni i regionalni programi izrađeni prema drugim zakonima osim ZBR-a moraju biti u skladu s rješenjima o određivanju posebnih područja očuvanja kao i s njihovim mogućim izmjenama.

133 Republika Bugarska dodaje da članak 35. ZBR-a predviđa donošenje određenih mjera za očuvanje vrsta i posebno propisuje da se biljne, životinjske i gljivične vrste divlje flore, divlje faune i divljih gljiva štite u svojem prirodnom okruženju, posebno očuvanjem njihovih staništa u nacionalnoj ekološkoj mreži obuhvaćanjem vrsta sustavom zaštite ili reguliranog korištenja, održavanjem ili obnavljanjem stanišnih uvjeta u skladu s ekološkim zahtjevima vrste o kojoj je riječ.

134 Naposljetku, nacionalni propis o vodama predviđa obveznu provedbu mjera za postizanje ciljeva očuvanja područja od značaja za Zajednicu. Stoga, kao što to proizlazi iz tog propisa, planovi upravljanja slivovima moraju predvidjeti mjere koje omogućuju postizanje ciljeva očuvanja takvih područja, na temelju analiza koje zahtijeva naveden propis. Te mjere nisu ograničene na zabrane ili ograničenja aktivnosti.

2. Ocjena Suda

135 U skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima, države članice za svako posebno područje očuvanja moraju utvrditi potrebne mjere očuvanja koje ispunjavaju ekološke zahtjeve prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i vrsta iz Priloga II. toj direktivi koji su prisutni na dotičnom području (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 143. i navedenu sudsku praksu).

136 Mjere očuvanja iz članka 6. stavka 1. Direktive o staništima ne mogu se, u načelu, ograničiti na mjere namijenjene sprječavanju štete i vanjskih negativnih utjecaja koje uzrokuje čovjek i trebaju uključivati, ovisno o slučaju, pozitivne proaktivne mjere za održavanje ili povrat u povoljno stanje očuvanosti područja (presuda od 29. lipnja 2023., Komisija/Irska (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-444/21, EU:C:2023:524, t. 150.).

137 Što se tiče nacionalnog normativnog okvira potrebnog za osiguranje provedbe tih obveza, valja podsjetiti na to da se odredbe direktive moraju primjenjivati s nepobitnom obvezujućom snagom, uz specifičnost, preciznost i jasnoću koje se zahtijevaju kako bi se ispunio zahtjev pravne sigurnosti (vidjeti, u tom smislu, presudu od 21. rujna 2023., Komisija/Njemačka (Zaštita posebnih područja očuvanja), C-116/22, EU:C:2023:687, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

138 U ovom slučaju, Republika Bugarska je u svojem odgovoru na tužbu navela određeni broj konkretnih obvezujućih odredaba kojima se predviđa utvrđivanje mjera očuvanja od strane bugarskih tijela, posebno aktivnih mjera očuvanja.

139 U svojoj replici Komisija je istaknula da navedene bugarske odredbe ne predviđaju obvezu donošenja potrebnih mjera očuvanja u svim posebnim područjima očuvanja.

140 U tom pogledu, mora se primijetiti da Komisijina argumentacija počiva na miješanju, s jedne strane, nepostojanja dostatnog normativnog okvira u državi članici koji dopušta, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 137. ove presude, utvrđivanje odgovarajućih mjera očuvanja i, s druge strane, neutvrđivanja navedenih mjera za sva posebna područja očuvanja.

141 Što se tiče prvog od tih aspekata, treba napomenuti da, uzimajući u obzir elemente koje je podnijela Republika Bugarska, posebno primjere nacionalnih odredbi koje predviđaju obvezu bugarskih tijela da utvrde mjere očuvanja, uključujući proaktivne mjere, Komisija nije podnijela dovoljno dokaza da bugarski propisi ne osiguravaju učinkovito ispunjavanje obveza te države članice, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive o staništima.

142 Što se tiče drugog od tih aspekata, važno je napomenuti da je on već bio predmet trećeg prigovora u okviru kojeg Komisija ne tvrdi da Republika Bugarska nije donijela mjere očuvanja za područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ, odnosno konkretna područja na koja se odnosi njezin prvi prigovor.

143 Stoga četvrti prigovor treba odbiti.

144 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da je Republika Bugarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o staništima time što nije odredila kao posebna područja očuvanja što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina, 194 od 229 područja od značaja za Zajednicu o kojima je riječ.

145 Tužba se odbija u preostalom dijelu.

Troškovi

146 Na temelju članka 138. stavka 3. Poslovnika Suda, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove.

147 U ovom slučaju, s obzirom na to da su Komisija i Republika Bugarska djelomično uspjele u određenim prigovorima, snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Republika Bugarska povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013., time što nije odredila kao posebna područja očuvanja što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina, 194 od 229 područja od značaja za Zajednicu uvrštenih na popise utvrđene Odlukom Komisije 2009/91/EZ od 12. prosinca 2008. o donošenju, na temelju Direktive Vijeća 92/43/EEZ, drugog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za alpsku biogeografsku regiju, Odlukom Komisije 2009/92/EZ od 12. prosinca 2008. o donošenju, na temelju Direktive Vijeća 92/43/EEZ, početnog popisa područja od značaja za Zajednicu za crnomorsku biogeografsku regiju, Odlukom Komisije 2009/93/EZ od 12. prosinca 2008. o donošenju, na temelju Direktive Vijeća 92/43/EEZ, drugog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju kao i Provedbenom odlukom Komisije 2013/23/EU od 16. studenoga 2012. o donošenju šestog ažuriranog popisa područja od značaja za Zajednicu za kontinentalnu biogeografsku regiju.**

2. Tužba se odbija u preostalom dijelu.

3. Europskoj komisiji i Republici Bugarskoj nalaže se snošenje vlastitih troškova.

Potpisi