A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hetedik tanács)

2024. június 20.*

Tartalomjegyzék

I. Jogi háttér . . . 3

A. Az uniós jog . . . 3

B. A bolgár jog . . . 6

II. A pert megelőző eljárás . . . 10

III. A Bíróság előtti eljárás . . . 11

IV. A keresetről . . . 13

A. Az első, a különleges természetmegőrzési területté való nyilvánítás hiányára alapított kifogásról . . . 13

1. A felek érvei . . . 13

2. A Bíróság álláspontja . . . 14

B. A második, a különleges természetmegőrzési területekre vonatkozó részletes és egyedi természetmegőrzési célkitűzések meghatározásának hiányára vonatkozó kifogásról . . . 16

1. A felek érvei . . . 16

2. A Bíróság álláspontja . . . 19

C. A harmadik, a szükséges védelmi intézkedések megállapításának hiányára alapított kifogásról . . . 21

1. A felek érvei . . . 21

2. A Bíróság álláspontja . . . 23

D. A negyedik, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének a nemzeti jogba való nem megfelelő átültetésére alapított kifogásról . . . 24

* Az eljárás nyelve: bolgár

1. A felek érvei 24

2. A Bíróság álláspontja 26

A költségekről 28

„Tagállami kötelezettségszegés – Környezet – 92/43/EGK irányelv – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme – A 4. cikk (4) bekezdése és a 6. cikk (1) bekezdése – A különleges természetmegőrzési területek, a természetmegőrzési célkitűzések és a védelmi intézkedések megállapításának elmaradása”

A C-85/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2022. február 8-án

az **Európai Bizottság** (képviselik: C. Hermes és G. Koleva, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

a **Bolgár Köztársaság** (képviselik kezdetben: T. Mitova, E. Petranova és L. Zaharieva, később: T. Mitova és L. Zaharieva, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (hetedik tanács),

tagjai: F. Biltgen tanácselnök, J. Passer és M. L. Arastey Sahún (előadó) bírák,

főtanácsnok: T. Ćapeta,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetével az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Bolgár Köztársaság nem teljesítette a 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 158., 193. o.) módosított, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.) (a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv) 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit,

– mivel a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az alpesi biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, második alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2008. december 12-i 2009/91/EK bizottsági határozat (HL 2009. L 43., 21. o.), a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében a fekete-tengeri biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó alapjegyzék elfogadásáról szóló, 2008. december 12-i 2009/92/EK bizottsági határozat (HL 2009. L 43., 59. o.), a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében a kontinentális biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, második alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2008. december 12-i 2009/93/EK bizottsági határozat (HL 2009. L 43., 63. o.) és a kontinentális biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, hatodik alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2012. november 16-i 2013/23/EU bizottsági végrehajtási határozat (HL 2013. L 24., 58. o.) által összeállított listákon szereplő 229 közösségi jelentőségű természeti terület közül 194 terület vonatkozásában elmulasztotta, hogy azokat a lehető leghamarabb, de legkésőbb hat éven belül különleges természetmegőrzési területekké nyilvánítsa (a továbbiakban együtt: a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területek);

– mivel módszeresen és tartósan elmulasztotta a szóban forgó különleges természetmegőrzési területekre vonatkozó részletes és egyedi természetmegőrzési célkitűzések meghatározását;

– mivel módszeresen és tartósan elmulasztotta meghatározni az élőhelyvédelmi irányelv I. mellékletében szereplő természetes élőhelytípusok, valamint az ezen irányelv II. mellékletében szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelő, szükséges védelmi intézkedéseket; és

– mivel nem megfelelően ültette át az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését a nemzeti jogba.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

2 Az élőhelyvédelmi irányelv harmadik és nyolcadik preambulumbekezdése kimondja:

„mivel ezen irányelv fő célja, a biológiai sokféleség fenntartásának előmozdítása a gazdasági, társadalmi, kulturális és regionális igények figyelembevételével hozzájárul a fenntartható fejlődés közös céljának megvalósításához; mivel a biológiai sokféleség fenntartása egyes esetekben megkívánja bizonyos emberi tevékenységek fenntartását és ösztönzését is;

[…]

mivel az egyes kijelölt területeken végre kell hajtani a kitűzött természetvédelmi [helyesen: természetmegőrzési] célok eléréséhez szükséges intézkedéseket”.

3 Ezen irányelv 3. cikkének (1) és (2) bekezdése előírja:

„(1) A különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát Natura 2000 néven hozzák létre. Az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat magában foglaló, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyéül szolgáló természeti területekből álló hálózat célja, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok

élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.

A Natura 2000 hálózat a tagállamok által a [vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i] 79/409/EGK [tanácsi] irányelvnek [(HL 1979. L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.)] megfelelően minősített különleges természetvédelmi területeket [helyesen: különleges természetmegőrzési területeket] is magában foglalja.

(2) Valamennyi tagállam azon hányad arányában járul hozzá a Natura 2000 létrehozásához, amelyet az (1) bekezdésben említett természetes élőhelytípusok és az ott felsorolt fajok élőhelyei képviselnek a területükön belül. Ennek érdekében a tagállamok a 4. cikkel összhangban különleges természetvédelmi területté [helyesen: különleges természetmegőrzési területté] nyilvánítanak bizonyos természeti területeket az (1) bekezdésben foglalt célok figyelembevételével."

4 Az említett irányelv 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A III. mellékletben (1. szakasz) meghatározott követelmények és a vonatkozó tudományos ismeretek alapján minden egyes tagállam benyújtja a megfelelő természeti területek javasolt jegyzékét, amelyben feltüntetik, hogy az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben felsorolt őshonos fajok közül melyek fordulnak elő az egyes természeti területeken. E területek nagy területen elterjedt állatfajok esetében a faj természetes elterjedési területén belül olyan területi egységnek felelnek meg, amelynek fizikai vagy biológiai tényezői nélkülözhetetlenek a faj létezéséhez és szaporodásához. Nagy területen elterjedt, vízben élő fajok esetében csak olyan egyértelműen körülhatárolt területi egység javasolható, amelynek fizikai vagy biológiai tényezői nélkülözhetetlenek a faj létezéséhez és szaporodásához. A 11. cikkben említett felügyeleti tevékenység eredményeinek ismeretében a tagállamok adott esetben javasolják a jegyzék kiigazítását.

Az irányelvről szóló értesítést követő három éven belül a jegyzéket megküldik a Bizottságnak az egyes természeti területekre vonatkozó tájékoztatással együtt. E tájékoztatás tartalmazza a természeti terület térképét, nevét, földrajzi elhelyezkedését, kiterjedését, továbbá a III. mellékletben (1. szakasz) meghatározott követelmények alkalmazásából eredő adatokat, a Bizottság által a 21. cikkben megállapított eljárással összhangban lévő formátumban.

(2) A III. mellékletben (2. szakasz) meghatározott követelmények alapján, továbbá az 1. cikk c) pontjának iii. alpontjában említett kilenc bioföldrajzi régió, valamint a 2. cikk (1) bekezdésében említett terület egészének keretén belül a Bizottság – a tagállamokkal egyetértésben – az általuk készített jegyzékek felhasználásával összeállítja a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékének tervezetét, amely megállapítja, hogy mely természeti terület foglal magában egy vagy több elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust, vagy mely szolgál veszélyeztetett faj élőhelyeként.

Azon tagállamok, amelyek területének több mint 5%-át egy vagy több elsődleges fontosságú természetes élőhelytípus és veszélyeztetett faj élőhelyéül szolgáló természeti terület teszi ki, a Bizottsággal egyetértésben kérelmezhetik a III. mellékletben (2. szakasz) felsorolt követelmények rugalmasabb kezelését a területükön található, közösségi jelentőségű természeti területek kiválasztása során.

A Bizottság a 21. cikkben megállapított eljárással összhangban hagyja jóvá a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékét, amely megállapítja, hogy mely természeti terület foglal magában egy vagy több elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust, vagy mely szolgál veszélyeztetett faj élőhelyeként.

(3) A (2) bekezdésben említett jegyzéket az ezen irányelvről szóló értesítéstől számított hat éven belül kell elkészíteni.

(4) Egy közösségi jelentőségű természeti terület (2) bekezdésben megállapított eljárással összhangban történő jóváhagyása után az érintett tagállam a lehető leghamarabb – de legkésőbb hat éven belül – különleges természetvédelmi területté [helyesen: különleges természetmegőrzési területté] nyilvánítja az érintett területet, és meghatározza annak különös fontosságát annak alapján, hogy az egyes természeti területek mennyire fontos szerepet töltenek be az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben felsorolt fajok kedvező védettségi állapotának biztosításával történő fenntartása, illetve helyreállítása, valamint a Natura 2000 hálózat egységessége szempontjából, figyelembe véve továbbá, hogy milyen mértékben fenyegeti a károsodás vagy a pusztulás veszélye az egyes természeti területeket.

(5) Amint egy természeti terület felvételre kerül a (2) bekezdés harmadik albekezdésében említett jegyzékbe, a 6. cikk (2), (3) és (4) bekezdését kell rá alkalmazni.”

5 Ugyanezen irányelv 6. cikkének (1)–(3) bekezdése értelmében:

„(1) A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi területek [helyesen: különleges természetmegőrzési területek] védelméhez szükséges intézkedéseket, megfelelő esetben beleértve a kifejezetten az egyes természeti területekre kidolgozott vagy más fejlesztési tervek részét képező intézkedési terveket, továbbá olyan törvényi [helyesen: jogszabályi], közigazgatási vagy szerződéses aktusokat [helyesen: intézkedéseket] is, amelyek az adott természeti területen megtalálható, az I. mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek.

(2) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a különleges természetvédelmi területeken [helyesen: különleges természetmegőrzési területeken] található olyan természetes élőhelytípusok és olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására [helyesen: a természetes élőhelytípusok és fajok élőhelyei károsodásának, valamint olyan fajok megzavarásának megakadályozására], amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, amennyiben a zavarás mértéke ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehet.

(3) Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével [helyesen: megőrzésével] kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program [helyesen: projekt] hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program [helyesen: projekt] részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében [helyesen: rendelkezéseire is figyelemmel] az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot [helyesen: projektet], ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.”

B. A bolgár jog

6 A Zakon za biologichnoto raznoobrazie (a biológiai sokféleségről szóló törvény; a DV 2002. augusztus 9-i 77. száma) jelen ügyre alkalmazandó változatának (a továbbiakban: ZBR) 8. cikke előírja:

„(1) A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium gondoskodik a 7. cikkben említett területekre vonatkozó dokumentumok tanulmányozásáról, értékeléséről és kidolgozásáról, amelyek a következőket tartalmazzák:

1. megnevezés;

2. a védett természeti terület megőrzésének tárgya és célkitűzései;

4. adatokat és értékeléseket tartalmazó, kitöltött szabványos formanyomtatványok;

5. kartográfiai anyagok és a védett terület határai koordinátáinak jegyzéke.

(2) A nemzeti szervek, valamint köz- és tudományos szervezetek javaslatokat tehetnek az (1) bekezdés szerinti tanulmányok tárgyát képező területekre.

(3) A Mezőgazdasági, Élelmezésügyi és Erdészeti Minisztérium, az Erdészeti Végrehajtó Ügynökség, a földtani, kartográfiai és telekkönyvi ügynökség, valamint az önkormányzatok az (1) bekezdés 5. pontjában említett adatokat kizárólag a vonatkozó dokumentáció másolatai kapcsán felmerült költségek megtérítése ellenében bocsátják a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium rendelkezésére.

(4) A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium az internetes oldalán és legalább egy napilapban közzétett hirdetés útján tájékoztatja a nyilvánosságot és a (2) bekezdésben előírt tanulmány elkészítésével megbízott szervezeteket.”

7 A ZBR 12. cikke a következőképpen rendelkezik:

(1) A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium rendelettervezetet készít a 10. cikk (4) bekezdésében említett jegyzékben szereplő minden egyes védett terület kijelöléséről.

(2) Az (1) bekezdésben említett rendelettervezet tartalmazza a következőket:

1. a rendelet elfogadásának alapja;

2. a védett terület megnevezése és helye;

3. a védett terület tárgya és célkitűzései;

4. a teljes terület, a védett területen található javak leírásával és/vagy a védett terület határai koordinátáinak jegyzékével együtt;

5. a tevékenységeknek a védett terület védelmével kapcsolatos célkitűzésekkel ellentétes tilalma vagy korlátozása.

(3) A környezetvédelmi és vízügyi minisztérium legalább egy napilapban és az internetes oldalán közzétett hirdetés útján tájékoztatja a nyilvánosságot az elkészített rendelettervezetről. A hirdetésben fel kell tüntetni, hogy a rendelettervezet szövege hol és milyen feltételek mellett érhető el teljes egészében.

(4) A rendelettervezet teljes szövegét közzéteszik a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium honlapján, és azok hozzáférhetők a védett természeti terület tekintetében területileg illetékes környezetvédelmi és vízügyi felügyelőségek igazgatási épületeiben.

(5) Az érdekelt személyek a (3) bekezdés szerinti bejelentést követő egy hónapon belül írásban észrevételeket, fenntartásokat és javaslatokat nyújthatnak be a környezetvédelmi és munkaügyi miniszternek a rendelettervezettel kapcsolatban, kizárólag a (2) bekezdés 5. pontja szerinti tilalmakra vagy korlátozásokra vonatkozóan.

(6) Az (5) bekezdésben előírt határidő lejártát követő egy hónapon belül a környezetvédelmi és vízügyi miniszter végleges határozatot hoz a kiadott véleményekről, fenntartásokról és javaslatokról, és rendeletet hoz az érintett védett természeti terület kijelöléséről.

(7) A (6) bekezdés szerinti rendelet jogerős és nem támadható meg.”

8 A ZBR 19. cikke értelmében:

„(1) Amennyiben fennáll a veszélye annak, hogy a 10. cikk (2) bekezdésében említett jegyzékben szereplő területek a természetmegőrzési területté való kijelölésüket megelőzően károsodnak, a környezetvédelmi és vízügyi miniszter a Hivatalos Lapban közzétett rendeletben legfeljebb két évre betiltja vagy korlátozza az e területeken folytatott különleges tevékenységeket, kivéve a nemzetvédelem és a fegyveres erők rendelkezésére bocsátott területeken.

(2) Az (1) bekezdésben említett rendelet elleni fellebbezés nem függesztheti fel annak végrehajtását.”

9 A ZBR 27. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A 3. cikk (1) bekezdésének 1. pontjában említett természetmegőrzési területekre vonatkozóan gazdálkodási terveket lehet kidolgozni.”

10 A ZBR 29. cikke így rendelkezik:

„(1) A 27. cikkben említett intézkedési tervek olyan intézkedéseket tartalmaznak, amelyek célja a természetes élőhelytípusok és a fajok élőhelyei károsodásának, valamint azon fajok veszélyeztetésének és megzavarásának megakadályozása, amelyek védelme érdekében az érintett területeket kijelölték.

(2) Az (1) bekezdésben említett intézkedéseknek magukban kell foglalniuk az alábbiakat:

1. az érintett védett területek természetmegőrzési követelményeivel ellentétes tevékenységek megtiltása vagy korlátozása;

2. előre látható kedvezőtlen események elkerülésére irányuló megelőző tevékenységek;

3. támogató, orientációs és szabályozási tevékenységek;

4. az állat- és növényfajok természetes élőhelyeinek és élőhelyeinek helyreállítása;

5. tudományos kutatás, oktatási és nyomonkövetési tevékenység.

(3) A (2) bekezdésben említett intézkedések meghozatalakor lehetőség szerint figyelembe kell venni a következőket:

1. regionális és helyi sajátosságok, kivéve a biológiai sokféleség megőrzésével kapcsolatos sajátosságokat, valamint a társadalmi igényeket;

2. a természeti erőforrások fenntartható hasznosítása.

(4) Az olyan védett területeken, ahol a 10. cikk (6) bekezdése értelmében társfinanszírozást irányoztak elő, és amelyekre vonatkozóan az (1) bekezdés alapján intézkedéseket határoztak meg, de a társfinanszírozás késedelme miatt elhalasztották végrehajtásukat, nem lehet olyan új intézkedést alkalmazni, amely az érintett védett terület romlásához vezethet.”

11 A ZBR 30. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A fejlesztési terveknek, az erdőterületek regionális fejlesztési terveinek, az erdészeti terveknek és programoknak, a más törvények alapján kidolgozott nemzeti és regionális programoknak meg kell felelniük a 12. cikk (6) bekezdésében, a 16. cikk (4) bekezdésében és a 29. cikkben említett intézkedéseknek.

(2) A természetmegőrzési területek közötti kapcsolatok biztosítása érdekében az (1) bekezdésben említett terveknek és projekteknek tartalmazniuk kell a tájképi elemek védelmére irányuló intézkedéseket és fellépéseket, amelyek lineáris és folyamatos szerkezetük vagy összekötő funkcióik alapján fontosak a populációk, valamint a növény- és állatfajok migrációja, földrajzi eloszlása és genetikai cseréje szempontjából.”

12 A ZBR 35. cikke értelmében:

„A Bolgár Köztársaságban található vadon élő növény-, állat- és gombafajokat természetes környezetükben a következők védik:

1. élőhelyeik megőrzése a nemzeti ökológiai hálózaton belül;

2. a faj szabályozott védelmi vagy használati rendszer alá vonása;

3. az élőhely feltételeinek fenntartása vagy helyreállítása az érintett fajok ökológiai követelményeivel összhangban;

4. a különböző fenyegetettségi szintű fajokra vonatkozó cselekvési tervek kidolgozása és végrehajtása;

5. eltűnt fajok visszatelepítése és a ritka és veszélyeztetett fajok populációinak helyreállítása;

6 azon nem őshonos fajok ellenőrzése és szabályozása, amelyeket szándékosan vagy véletlenül vittek be vagy vihetnek be a természetbe, és amelyek veszélyeztetik az őshonos fajokat.”

13 A ZBR 115. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A környezetvédelmi és vízügyi miniszter:

1. végrehajtja a biológiai sokféleség védelmére és fenntartására vonatkozó állami politikát;

[…]

4. létrehozza és irányítja a nemzeti ökológiai hálózatot;

[…]

6. koordinálja a biológiai sokféleség megőrzésével foglalkozó más minisztériumok, megyék, önkormányzatok, közszervezetek, tudományos és felsőoktatási intézmények tevékenységeit;

7. megszervezi a nemzeti ökológiai hálózatba tartozó földterületek, erdőterületek és víztestek tulajdonosai vagy használói tevékenységeinek ellenőrzését;

[…]

9. mechanizmusokat dolgoz ki és hajt végre a tulajdonosoknak vagy a felhasználóknak, a nem kormányzati szervezeteknek, az egyesületeknek és egyéb személyeknek a biológiai sokféleség megőrzésére, fenntartására és helyreállítására irányuló tevékenységei ösztönzésére;

[…]”

14 A ZBR 118. cikkének (1) bekezdése előírja:

„A Mezőgazdasági, Élelmezésügyi és Erdészeti Minisztérium, a Regionális Fejlesztési és Közmunkaügyi Minisztérium és más nemzeti szervek és azok alegységei, valamint az önkormányzatok saját hatáskörükben:

1. intézkedéseket hoznak a biológiai sokféleség megőrzése érdekében;

2. a biológiai sokféleség megőrzését és a biológiai erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodást beépítik az adott ágazat valamennyi tervébe, projektjébe, programjába, szakpolitikájába és stratégiájába, mindenekelőtt a biológiai sokféleség megőrzésével kapcsolatos tevékenységeket is beleértve, az e törvényben, a nemzeti stratégiában és a biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó nemzeti tervben meghatározott prioritásokkal összhangban;

[…]”

15 A ZBR 119. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, a Mezőgazdasági, Élelmezésügyi és Erdészeti Minisztérium, az önkormányzatok, valamint a természetes és jogi személyek – a nemzeti ökológiai

hálózat erdőterületeinek, földterületeinek és víztesteinek tulajdonosai és használói – a jelen törvény és más különös törvények rendelkezéseinek megfelelően biztosítják azok kezelését és védelmét.”

II. A pert megelőző eljárás

16 A 2009/91, 2009/92 és 2009/93 határozatok, valamint a 2013/23 végrehajtási határozat útján a Bizottság összeállította az alpesi, a fekete-tengeri és a kontinentális biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó jegyzékeket. E jegyzékeket frissítette a fekete-tengeri biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, harmadik alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2015. november 26-i (EU) 2015/2375 bizottsági végrehajtási határozat (HL 2015. L 338., 938. o.), valamint a kontinentális biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, tizenegyedik alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2017. december 12-i (EU) 2018/43 bizottsági végrehajtási határozat (HL 2018. L 15., 397. o.).

17 E területeknek az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdése szerinti, különleges természetmegőrzési területeknek történő nyilvánítására rendelkezésére álló hatéves határidő a 2009/91, 2009/92 és 2009/93 határozattal érintett területek tekintetében 2014. december 12-én, a 2013/23 végrehajtási határozattal érintett területek tekintetében pedig 2018. november 16-án járt le.

18 2016. október 5-i levelével a Bizottság felhívta a Bolgár Köztársaságot, hogy közölje vele a közösségi jelentőségű természeti területeknek az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének megfelelően különleges természetmegőrzési területté nyilvánítása, valamint az ezen irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően a szükséges védelmi intézkedések elfogadása érdekében hozott intézkedéseket.

19 A Bolgár Köztársaság 2016. december 14-i válaszára tekintettel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy e tagállam nem teljesítette az említett rendelkezésekből eredő kötelezettségeit, és 2019. január 25-én felszólító levelet címzett hozzá.

20 A bolgár hatóságok az ezen felszólító levélre adott 2019. május 21-i válaszukban részletesen ismertették a Natura 2000 keretében a védett területek kezelésére vonatkozóan elfogadott új megközelítést. E tekintetben e hatóságok jelezték, hogy folyamatban van egy dokumentum kidolgozása az e területek megőrzésével kapcsolatos célok kitűzésére szolgáló módszer meghatározása céljából.

21 2020. május 18-án e hatóságok többek között az említett dokumentum kidolgozásának előrehaladásáról és a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről tájékoztatták a Bizottságot.

22 A Bizottság, miután megvizsgálta a Bolgár Köztársaság által szolgáltatott információkat, az EUMSZ 258. cikk első bekezdése alapján 2020. július 2-án indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyben felszólította e tagállamot, hogy hozza meg az élőhelyvédelmi irányelvnek

való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. Ebben az indokolással ellátott véleményben a Bizottság azt kifogásolta, hogy az említett tagállam nem teljesítette az ezen irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit:

– mivel a szóban forgó 229 közösségi jelentőségű természeti terület közül 129 területet nem nyilvánított különleges természetmegőrzési területnek,

– mivel módszeresen és tartósan elmulasztotta a szóban forgó különleges természetmegőrzési területekre vonatkozó részletes és egyedi megőrzési célkitűzések meghatározását;

– mivel módszeresen és tartósan elmulasztotta az élőhelyvédelmi irányelv I. mellékletében szereplő természetes élőhelytípusok, valamint az ezen irányelv II. mellékletében szereplő természetes fajok ökológiai szükségleteinek megfelelő védelmi intézkedések megállapítását, és

– mivel nem megfelelően ültette át a bolgár jogba az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését.

23 Az indokolással ellátott véleménynek való megfelelés határidejének 2020. október 2-át jelölték meg.

24 2020. szeptember 29-i levelében a Bolgár Köztársaság válaszolt erre az indokolással ellátott véleményre.

25 A Bizottság, mivel a bolgár hatóságok e válasza, valamint a többi rendelkezésre álló információ vizsgálatát követően úgy ítélte meg, hogy a Bolgár Köztársaság nem tette meg az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy megfeleljen az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből és 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeinek, 2022. február 8-án benyújtotta a jelen keresetet.

III. A Bíróság előtti eljárás

26 A Bíróság elnöke 2023. február 21-i határozatával a jelen ügyben az eljárást a 2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ítélet (C-116/22, EU:C:2023:687) kihirdetéséig felfüggesztette.

27 A Bíróság elnökének 2023. szeptember 27-i határozata alapján a jelen ügyben folytatódott az eljárás.

28 2023. december 1-jei levelében a Bíróság felhívta a Bolgár Köztársaságot és a Bizottságot, hogy nyilatkozzanak a 2023. június 29-i Bizottság kontra Írország (Különleges természetmegőrzési területek védelme) ítéletnek (C-444/21, EU:C:2023:524) és a 2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ítéletnek (C-116/22, EU:C:2023:687) a jelen ügyre gyakorolt hatásáról.

29 E levélre válaszul a Bizottság 2023. december 15-i levelében rámutatott, hogy keresetlevelében emlékeztetett a megőrzéssel kapcsolatos célkitűzések egyediségének és pontosságának követelményeire, amennyiben azoknak először is az érintett különleges természetmegőrzési terület tekintetében egyedieknek kell lenniük, másodszor valamennyi közösségi jelentőségű fajra és élőhelytípusra ki kell terjedniük, harmadszor egyértelműen meg kell jelölniük az érintett

élőhelytípusokat és fajokat, negyedszer egyértelműen meg kell jelölniük azt az állapotot, amelyet a szóban forgó terület élőhelytípusnak és fajainak kell elérniük, ötödször pedig számszerűsíthetőnek és mérhetőnek kell lenniük.

30 A Bizottság véleménye szerint a 2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ítélet (C-116/22, EU:C:2023:687) a jelen ügy szempontjából nem releváns, mivel nem tartalmaz pontosítást az említett megőrzési célkitűzések egyediségére és pontosságára vonatkozó e követelményeket illetően.

31 A természetmegőrzési célkitűzések számszerűsíthető és mérhető jellegére vonatkozó követelményt illetően a Bizottság emlékeztetett arra, hogy keresetlevelében úgy ítélte meg, hogy a Bolgár Köztársaság által a 2015-től 2019-ig terjedő időszakban elfogadott, a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló 11 rendeletben, valamint a 2020-ban elfogadott, az ilyen területek kijelöléséről szóló 25 rendeletben megállapított természetmegőrzési célkitűzések nem voltak sem kifejezetten egyediek az érintett különleges természetmegőrzési területek tekintetében, sem pedig kellően pontosak, mivel nem voltak számszerűsíthetők, sem mérhetők, továbbá mert nem feleltek meg a Bíróság által az egyediség területén megkövetelt egyéb követelményeknek.

32 A Bizottság hozzátette, hogy az arra alapított kifogás alátámasztása érdekében, hogy a Bolgár Köztársaság – az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdését, illetve 6. cikkének (1) bekezdését megsértve – módszeresen és tartósan nem határozta meg a megőrzéssel kapcsolatos célkitűzéseket és védelmi intézkedéseket, reprezentatív példákat hozott fel, mivel a keresetlevél az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő lejártakor a Bolgár Köztársaság által meghatározott és elfogadott valamennyi természetmegőrzési célkitűzésre és intézkedésre vonatkozott.

33 A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének általa a negyedik kifogás keretében ismertetett értelmezése megfelel a 2023. június 29-i Bizottság kontra Írország (Különleges természetmegőrzési területek védelme) ítéletnek (C-444/21, EU:C:2023:524) és a 2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ítéletnek (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 2023. december 18-i levelében a Bolgár Köztársaság azt állította, hogy a különleges természetmegőrzési területek kijelölését illetően nem áll módjában összehasonlítani egyrészt a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területeknek a bolgár szabályozás által, másrészt pedig a 2023. június 29-i Bizottság kontra Írország (Különleges természetmegőrzési területek védelme) ítéletben (C-444/21, EU:C:2023:524) és a 2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ítéletben (C-116/22, EU:C:2023:687) említett nemzeti szabályozások által biztosított védelmet.

35 Rámutatott ugyanakkor arra, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében és 6. cikkében előírt követelményeket a bolgár szabályozásnak megfelelően *de facto* valamennyi szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területre vonatkozóan végrehajtják.

36 A megőrzéssel kapcsolatos célkitűzések meghatározását illetően a Bolgár Köztársaság úgy ítélte meg, hogy az említett ítéletek alapjául szolgáló ügyek alpereseivel ellentétben ő az eljárás írásbeli szakaszában azt állította, hogy esetében valamennyi szóban forgó különleges természetmegőrzési terület tekintetében határidőn belül meghatároztak a megőrzéssel kapcsolatos célkitűzéseket.

37 A Bolgár Köztársaság pontosította, hogy a 2023. június 29-i Bizottság kontra Írország (Különleges természetmegőrzési területek védelme) ítéletre (C-444/21, EU:C:2023:524) és a 2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország (A különleges természetmegőrzési területek védelme) ítéletre (C-116/22, EU:C:2023:687) tekintettel a Bizottságnak az említett megőrzéssel kapcsolatos célkitűzések meghatározásának módjára vonatkozó megközelítése szerinte túl formális, mivel nem veszi figyelembe a fajok és élőhelyek sokféleségét, sem az egyes tagállamok sajátos körülményeit.

38 A védelmi intézkedések meghatározását illetően a Bolgár Köztársaság hangsúlyozta, hogy konkrét intézkedéseket – köztük aktív intézkedéseket – fogadott el bizonyos fajok és élőhelyek csoportjaira vonatkozóan és benyújtotta az e tekintetben releváns dokumentumokat.

39 Márpedig a Bizottság az említett dokumentumokkal kapcsolatban nem fogalmazott meg észrevételeket, csak általános jelleggel állította, hogy a Bolgár Köztársaság gyakorlata nem felel meg az élőhelyvédelmi irányelvnek, anélkül azonban, hogy ezt az állítást konkrét bizonyítékokkal támasztotta volna alá.

IV. A keresetről

A. Az első, a különleges természetmegőrzési területté való nyilvánítás hiányára alapított kifogásról

1. A felek érvei

40 Keresetlevelében a Bizottság azt rója fel a Bolgár Köztársaságnak, hogy megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel a 2009/91, 2009/92 és 2009/93. sz. határozattal érintett területek esetében 2014. december 12-ig, a 2013/2 végrehajtási határozattal érintett területek esetében pedig 2018. november 16. előtt a szóban forgó 229 közösségi jelentőségű természeti területből 194-et nem nyilvánított különleges természetmegőrzési területnek.

41 A Bizottság azt állítja, hogy a tagállamok számára az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében foglalt követelményeknek való megfelelésre rendelkezésre álló hatéves határidő kellően hosszú ahhoz, hogy módjukban álljon meghozni a Natura 2000 hálózat kezelését lehetővé tévő hatékony nemzeti intézkedéseket, és hogy meg tudják határozni a nemzeti és regionális hatóságok erre vonatkozó hatáskörét.

42 Az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidő lejárta, azaz 2020. október 2-a előtt a Bolgár Köztársaság a szóban forgó 229 közösségi jelentőségű természeti terület közül mindössze 35-öt nyilvánított különleges természetmegőrzési területnek. További 150 területet nyilvánított különleges természetmegőrzési területeknek az e határidő lejártát követően közzétett rendeletek útján, következésképpen azon területek száma, amelyeket még különleges természetmegőrzési területnek kell nyilvánítani, 44 lett.

43 Ellenkérelmében a Bolgár Köztársaság azt válaszolja, hogy a környezetvédelmi és vízügyi miniszter 2021. március 31. előtt elfogadta az azon, addig ki nem jelölt valamennyi terület különleges természetmegőrzési területté való nyilvánításáról szóló rendeleteket, amelyek esetében nem volt szükség a térbeli határértékek kiigazítására. A Bolgár Köztársaság ugyanakkor elismeri, hogy a

jelen ügy tárgyát képező területek közül 44 tekintetében a mai napig nem fogadtak el különleges természetmegőrzési területté nyilvánításról szóló rendeleteket, mivel e területek térbeli határait a természetmegőrzési célkitűzéseikkel kapcsolatos pontatlanságok feltárását követően módosítani kellett.

44 A Bolgár Köztársaság hozzáteszi, hogy a nemzeti jogszabályok megfelelő megelőző védelmi mechanizmusokat írnak elő a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló rendeletek hivatalos közzétételét megelőző időszakra. Így e tagállam példálózó jelleggel rámutat, hogy a ZBR 8. cikke (1) bekezdésének megfelelően a különleges természetmegőrzési területté nyilvánításra javasolt egyes területek dokumentációjának tartalmaznia kell a szóban forgó terület megnevezését, megőrzésének tárgyát és célkitűzéseit, az adatokat és értékeléseket tartalmazó kitöltött szabványos formanyomtatványokat, a kartográfiai anyagokat és az érintett terület térbeli határai koordinátáinak jegyzékét. Ezenkívül a Bolgár Köztársaság olyan adatokat szolgáltat, amelyek szerinte bizonyítják a közösségi jelentőségű területek bulgáriai védelmének kielégítő állapotát.

45 Válaszában a Bizottság különösen azt hangsúlyozza, hogy a közösségi jelentőségű természeti területeknek a különleges természetmegőrzési területté nyilvánításukat megelőző megőrzése nem mentesíti az érintett tagállamot az ezen irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében előírt azon kötelezettsége alól, hogy e kijelölést elvégezze.

46 Viszonválaszában a Bolgár Köztársaság elismeri az általános közigazgatási aktusok hivatalos közzétételének késedelmét a különleges természetmegőrzési területek kijelölése tekintetében, azonban azt állítja, hogy a nemzeti jogszabályoknak megfelelően az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében és 6. cikkében előírt követelmények végrehajtása valamennyi szóban forgó közösségi jelentőségű természeti terület tekintetében biztosított volt, mivel e területek természetmegőrzési tárgyát és célkitűzéseit a ZBR 8. cikkének (1) bekezdésében előírt dokumentáció határozza meg.

47 A Bolgár Köztársaság hangsúlyozza, hogy a különleges természetmegőrzési területté nyilvánításhoz kapcsolódó adminisztratív teher jelentősebb az olyan tagállamok számára, mint a Bolgár Köztársaság, amelyeket – nemzeti területükre tekintettel – a közösségi jelentőségű természeti területek hálózatának jelentős kiterjedése, valamint az e területeken található védett fajok és természetes élőhelytípusok jelentős száma jellemez. Ezenkívül a biológiai sokféleség fokozottabb védelmet élvez az említett államokban, mivel azok jobban eleget tettek az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeiknek.

2. A Bíróság álláspontja

48 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 3. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy járuljanak hozzá a Natura 2000 hálózat létrehozásához, amelyet az ezen irányelv I. mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok és az említett irányelv II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyei képviselnek a területeiken belül, valamint ennek érdekében ugyanezen irányelv 4. cikkével összhangban az általa megállapított eljárás végén különleges természetmegőrzési területté nyilvánítanak természeti területeket (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország [A különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 26. pont).

49 A területek különleges természetmegőrzési területekké nyilvánítására irányuló, az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkében előírt eljárás négy szakaszban zajlik. E cikk (1) bekezdése értelmében minden egyes tagállam benyújtja a megfelelő természeti területek javasolt jegyzékét, amelyben feltüntetik, hogy a természetes élőhelytípusok, illetve az őshonos fajok közül melyek fordulnak elő az egyes természeti területeken, ezt a jegyzéket pedig megküldik a Bizottságnak (1. szakasz). Az említett cikk (2) bekezdésének megfelelően a Bizottság – a tagállamokkal egyetértésben – az általuk készített jegyzékek felhasználásával összeállítja a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékének tervezetét (2. szakasz). E jegyzéktervezet alapján a Bizottság jóváhagyja a kiválasztott területek jegyzékét (3. szakasz). Ugyanezen cikk (4) bekezdése alapján egy közösségi jelentőségű természeti terület jóváhagyása után az érintett tagállam a lehető leghamarabb, de legkésőbb hat éven belül különleges természetmegőrzési területté nyilvánítja az érintett területet, és meghatározza annak különös fontosságát annak alapján, hogy az egyes természeti területek mennyire fontos szerepet töltenek be a természetes élőhelytípusok, illetve a fajok kedvező védettségi állapotának biztosításával történő fenntartása, illetve helyreállítása, valamint a Natura 2000 hálózat egységessége szempontjából (negyedik szakasz) (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország [A különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50 A Bolgár Köztársaság nem vitatja, hogy az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2020. október 2-án még formálisan nem nyilvánította a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területek összességét különleges természetmegőrzési területté. Ugyanakkor arra hivatkozik, hogy e formális kijelölés hiánya ellenére az alkalmazandó nemzeti jogszabályok megfelelő megelőző védelmi mechanizmusokat írnak elő a közösségi jelentőségű természeti területek különleges természetmegőrzési területté nyilvánításáról szóló rendeletek hivatalos közzétételét megelőző időszakra.

51 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy több tagállam is hasonló érvelést terjesztett elő azon kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetekben, amelyek ezen államok, jelesül a Portugál Köztársaság (2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Portugália [A különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-290/18, EU:C:2019:669, 31., 35. és 37. pont), Írország (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 46–56. pont), valamint a Németországi Szövetségi Köztársaság (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 30–37. pont) elmarasztalásához vezettek.

52 Márpedig a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy valamely irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, a megkövetelt egyediség, pontosság és egyértelműség mellett kell végrehajtani annak érdekében, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

53 Az, hogy valamely tagállam nemzeti szabályozása megfelelő védelmet biztosít a közösségi jelentőségű természeti területeknek, nem mentesíti e tagállamot az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében előírt azon különös kötelezettsége alól, hogy az említett területeket formálisan különleges természetmegőrzési területekké nyilvánítsa (lásd ebben az értelemben: 2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-444/21, EU:C:2023:524, 51. pont; 2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország [A különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 33. pont).

54 Az ilyen kijelölés ugyanis az élőhelyek és fajok ezen irányelv által előírt védelmi rendszerének elengedhetetlen szakaszát képezi (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország [A különleges természetmegőrzési területek] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Bolgár Köztársaság, mivel a szóban forgó 229 közösségi jelentőségű természeti terület közül 194 terület vonatkozásában elmulasztotta, hogy azokat a lehető leghamarabb, de legkésőbb az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében megjelölt legfeljebb hatéves határidőn belül különleges természetmegőrzési területekké nyilvánítsa, nem teljesítette az e rendelkezésből eredő kötelezettségeit.

B. A második, a különleges természetmegőrzési területekre vonatkozó részletes és egyedi természetmegőrzési célkitűzések meghatározásának hiányára vonatkozó kifogásról

1. A felek érvei

56 Keresetlevelében a Bizottság felrója a Bolgár Köztársaságnak, hogy megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit azzal, hogy módszeresen és tartósan elmulasztotta az egyes szóban forgó különleges természetmegőrzési területekre vonatkozó kellően részletes és egyedi természetmegőrzési célkitűzések meghatározását.

57 Ezen intézmény úgy véli, hogy a 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítéleten (C-849/19, EU:C:2020:1047, 46–52. pont) alapul az arra vonatkozó kötelezettség, hogy az e rendelkezésben említett hatéves határidőn belül meg kell határozni az egyes különleges természetmegőrzési területekre vonatkozó megőrzéssel kapcsolatos célkitűzéseket, amelyeknek e területek, valamint a különböző, kimerítő, mennyiségi és mérhető élőhelytípusok és fajok tekintetében egyedieknek kell lenniük.

58 A Bizottság különösen azt állítja, hogy a 2015-től 2019-ig terjedő időszakban a Bolgár Köztársaság 11 olyan, különleges természetmegőrzési területeket kijelölő rendeletet fogadott el, amelyek minden egyes terület tekintetében azonos természetmegőrzési célkitűzéseket jelöltek meg, túl általános jelleggel megfogalmazva, megsértve az előző pontban említett ítéletből eredő követelményeket.

59 Ami a 2020-ban elfogadott, a különleges természetmegőrzési területeket kijelölő 25 rendeletet illeti, azokat túl általánosan fogalmazták meg, és azok a természetes élőhelyek megőrzésére és fenntartására, és adott esetben a szóban forgó élőhelyek és/vagy fajok állapotának a javítására korlátozódnak.

60 A Bizottság ezenkívül választ ad a Bolgár Köztársaság által a pert megelőző eljárás során előadott azon érvre, amely szerint a különleges természetmegőrzési területté nem nyilvánított közösségi jelentőségű természeti területek megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket a 2013/17 irányelvvel módosított, a vadon élő madarak védelméről szóló, 2009. november 30-i 2009/147/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2010. L 20., 7. o.; a továbbiakban: madárvédelmi irányelv) megfelelően elfogadott, különleges védelmi területek kijelöléséről szóló rendeletekben rögzítik, és a különleges természetmegőrzési területek térbeli határai megfelelnek a közösségi jelentőségű területek határainak vagy az egyes közösségi jelentőségű természeti területekre vonatkozó, a környezetvédelmi és vízügyi minisztérium honlapján közzétett dokumentációban szereplő határoknak.

61 E tekintetben a Bizottság megállapítja, hogy a madarak élőhelyeinek megőrzésével kapcsolatos célkitűzések nem tekinthetők kifejezetten a madaraktól eltérő fajokra és a kizárólag az élőhelyvédelmi irányelv hatálya alá tartozó élőhelytípusokra jellemző céloknak, és hogy mindenesetre a Bolgár Köztársaság által a különleges védelmi területek tekintetében meghatározott természetmegőrzési célkitűzések általános jelleggel vannak megfogalmazva, és ennélfogva nem felelnek meg az ilyen célkitűzések egyedi és részletes jellegére vonatkozó követelményeknek.

62 Ami a Natura 2000 keretében a védett területek megőrzésével kapcsolatos célkitűzések meghatározásának módszerére vonatkozó dokumentumot illeti, amelynek kidolgozásán a bolgár hatóságok az eljárás pert megelőző szakaszában még dolgoztak, amint az a jelen ítélet 20. pontjában említésre került, a Bizottság úgy véli, hogy ezen, „tájékoztatásra irányuló” és „konzultatív” jellegű dokumentum nem rögzíti és nem vizsgálja felül a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területekre vonatkozó konkrét és egyedi természetmegőrzési célkitűzéseket.

63 Ellenkérelmében a Bolgár Köztársaság azt válaszolja, hogy az élőhelyvédelmi irányelv nem határozza meg a közösségi jelentőségű területek megőrzésével kapcsolatos célkitűzések egyedi és mérhető jellegére vonatkozó követelményeket.

64 E tekintetben a jogbiztonság általános elvének tiszteletben tartásával ellentétes, ha a Bizottság az élőhelyvédelmi irányelvben kifejezetten előírtakon túlmenő követelményeket ír elő a tagállamok számára.

65 A Bolgár Köztársaság szerint a Bíróság a 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítéletében (C-849/19, EU:C:2020:1047), amelyre a Bizottság a keresetlevelében hivatkozik, nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a megőrzéssel kapcsolatos célkitűzéseket számszerűsíthető módon fogalmazzák meg.

66 A Bolgár Köztársaság úgy véli, hogy a Bizottság állításával ellentétben a pert megelőző eljárás során nem állította, hogy a vadon élő madarak védelmére vonatkozóan a különleges természetmegőrzési területek tekintetében meghatározott célkitűzések relevánsak az élőhelyvédelmi irányelv által érintett közösségi jelentőségű területek tekintetében. Ez ugyanis nem a megőrzéssel kapcsolatos célkitűzésekre, hanem a védelmi intézkedésekre vonatkozik.

67 Ezenkívül Bulgáriában a közösségi jelentőségű területek megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket a ZBR, pontosabban annak 8. cikke (1) bekezdésében említett dokumentumok, közigazgatási aktusok, és az e tekintetben releváns dokumentumok írják elő. Ráadásul e tagállam megküldte a Bizottságnak az e rendelkezésben említett, megfelelően kitöltött formanyomtatványokat, amelyek az élőhelyek és fajok konkrét mennyiségi és minőségi értékelését tartalmazzák minden egyes szóban forgó közösségi jelentőségű természeti terület vonatkozásában.

68 Egyébiránt a Natura 2000 keretében a védett területek megőrzésével kapcsolatos célkitűzések meghatározásának módszerére vonatkozó, a jelen ítélet 20. pontjában említett dokumentumot jelenleg közzéteszik a bolgár információs rendszernek a Natura 2000 hálózathoz tartozó területekre vonatkozó honlapján.

69 A Bolgár Köztársaság hozzáteszi, hogy a Bizottság felszólító levelének kézhezvételét követően több, a Bizottság által meghatározott követelményeknek megfelelő különleges természetmegőrzési terület kijelölésére vonatkozó rendeletet fogadott el. E rendeletek kifejezetten a szóban forgó különleges természetmegőrzési területekre vonatkozó természetmegőrzési célkitűzéseket írnak elő, és így azokat kötelezővé teszik.

70 A Bizottság által hivatkozott azon követelmény teljesítéséhez, hogy az említett természetmegőrzési célkitűzéseket részletesen kell megfogalmazni, a fajok állapotának változását és az azokat érintő főbb tényezőket bizonyító, jelentős időszakot lefedő rendszeres vizsgálatokból származó adatokkal kell rendelkezni. Márpedig a 2007-et megelőző időszak tudományos ismereteinek felhalmozott hiányosságai nem orvosolhatók rövid távon.

71 Válaszában a Bizottság azzal érvel, hogy a bolgár hatóságok közigazgatási gyakorlatában túl általánosan megfogalmazott természetmegőrzési célkitűzések nem felelnek meg a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredő követelményeknek.

72 Ezen intézmény azt állítja, hogy a Bolgár Köztársaság ellenkérelmében nem bizonyította, hogy az általa meghatározott természetmegőrzési célkitűzések kellően pontosak. E tagállam ugyanis az ellenkérelmének mellékleteiben foglalt számos irat idézésére szorítkozott. Márpedig sem a Bizottságnak, sem a Bíróságnak nem feladata az ilyen mellékletek vizsgálata, mivel azok tartalmát az ellenkérelem nem fejti ki megfelelően.

73 Ami a Bolgár Köztársaság által benyújtott, a jelen ítélet 67. pontjában említett szabványos formanyomtatványokat illeti, a Bizottság azt állítja, hogy azok tartalmazzák a szóban forgó különleges természetmegőrzési területek tényleges állapotának leírását, anélkül azonban, hogy pontosítanák, hogy e területeken a fajoknak és élőhelytípusoknak milyen állapotot kell elérniük. Ennélfogva az említett formanyomtatványok nem ellensúlyozzák az e területek védelmére vonatkozó, a tagállam által meghatározandó célkitűzéseket.

74 Ami a Bolgár Köztársaság által hivatkozott elégséges tudományos ismeretek rövid távon nem pótolható hiányát illeti, a Bizottság a 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország (Derrybrieni szélerőműpark) ítéletre (C-261/18, EU:C:2019:955, 89. pont) hivatkozva emlékeztet arra, hogy az uniós jogból eredő kötelezettségek nemteljesítésének igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének rendelkezéseire, gyakorlatára vagy helyzeteire.

75 A Bizottság elismeri, hogy a szóban forgó különleges természetmegőrzési területeken zajló dinamikus természetes folyamatok néha a természetmegőrzési célkitűzések kiigazítását, valamint e területek védelmével kapcsolatos intézkedéseket tehetnek szükségessé. A tagállamok azonban nem kerülhetik el az ilyen kiigazítások elvégzését nagyon általános természetmegőrzési célkitűzések meghatározásával.

76 Viszonválaszában a Bolgár Köztársaság hangsúlyozza, hogy a Natura 2000 hálózat területeinek általános célkitűzéseit már előírja a ZBR 5. cikke, amely úgy rendelkezik, hogy a különleges természetmegőrzési területek célja az e területeken található természetes élőhelyek, valamint természetes elterjedési területükön található fajok kedvező állapotának a védelme vagy helyreállítása.

77 Ami a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló rendeletekben meghatározott természetmegőrzési célkitűzéseket illeti, e tagállam példaként a „BG0000119 »Trite bratiya«” terület kijelöléséről szóló rendeletben meghatározott célkitűzéseket mutatja be.

78 A Bolgár Köztársaság úgy véli, hogy a Bizottság által a természetmegőrzési célkitűzések egyedi és részletes jellegével kapcsolatban támasztott követelmények túlzóak, mivel a természetes élőhelytípusok és fajok állapotának helyreállítása összetett és dinamikus folyamat, amely jelentős erőforrásokat és tartós nyomon követést igényel.

2. A Bíróság álláspontja

79 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy bár az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének szövege nem említi kifejezetten a természetmegőrzési célkitűzések meghatározására vonatkozó kötelezettséget, e rendelkezés megköveteli, hogy az érintett tagállam illetékes hatóságai a különleges természetmegőrzési terület kijelölésekor annak alapján határozzák meg a prioritásokat, hogy az adott terület mennyire fontos az adott élőhelytípus kedvező védettségi állapotának fenntartása, illetve helyreállítása szempontjából. Márpedig e prioritások megállapítása azt feltételezi, hogy e természetmegőrzési célkitűzéseket már előzetesen meghatározták (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 105. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

80 Az élőhelyvédelmi irányelv értelmében vett „természetmegőrzési célkitűzéseknek” csak azon célkitűzések minősülhetnek, amelyeket nem általános jelleggel fogalmaztak meg, hanem konkrétak és pontosak (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 107. és 114. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

81 A természetmegőrzési célkitűzéseket következésképpen a fajok és élőhelyeik szóban forgó területen fennálló helyzetének tudományos vizsgálatán alapuló ismeretekre tekintettel kell megállapítani. Mivel ugyanis az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően a területek különleges természetmegőrzési területté nyilvánítására irányuló eljárás során a tagállamok által javasolt területeket az ezen irányelv III. mellékletében meghatározott kritériumok és a releváns tudományos ismeretek alapján kell kialakítani, az ilyen ismeretek alkalmasak arra is, hogy biztosítsák a természetmegőrzési célkitűzések egyediségét és pontosságát (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 115. pont).

82 Ezenfelül, bár a tagállamok által meghatározott természetmegőrzési célkitűzéseknek lehetővé kell tenniük annak ellenőrzését, hogy az ezeken alapuló természetvédelmi intézkedésekkel elérhető-e a szóban forgó terület kívánt védettségi helyzete, e célkitűzések mennyiségi és mérhető megfogalmazásának szükségességét minden egyes konkrét esetben meg kell vizsgálni, és nem lehet a tagállamok általános kötelezettségeként elismerni (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 116. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

83 Ugyanis a természetmegőrzési célkitűzések meghatározására vonatkozó mennyiségi és mérhető megközelítés nehezen alkalmazhatónak bizonyulhat bizonyos összetett élőhelyekre és bizonyos dinamikus természetmegőrzési területekre, amelyek elemei a környezet külső tényezőitől függően jelentős mértékben változnak, vagy a többi élőhellyel és természetmegőrzési területtel jelentős mértékben kölcsönhatásban állnak (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 117. pont).

84 Következésképpen főszabály szerint a Bizottság feladata annak bizonyítása, hogy az adott esetben az érintett tagállam köteles mennyiségileg és mérhető módon megfogalmazni a természetmegőrzési célkitűzéseket a szóban forgó terület kívánt védettségi helyzetének biztosítása érdekében (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Írország [A különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 118. pont).

85 Ugyanakkor, tekintettel a hivatkozott kötelezettségszegés bizonyítására vonatkozó kötelezettségére, a Bizottság annak ürügyén, hogy az érintett tagállamnak felrója, hogy általános és tartós jelleggel nem teljesítette az uniós jogból eredő kötelezettségét, nem mentesülhet ezen, arra vonatkozó kötelezettsége alól, hogy a felrótt kötelezettségszegést a különös rendelkezések általa hivatkozott megsértését jellemző konkrét tényezők alapján bizonyítsa, és nem indulhat ki egyszerű feltételezésekből vagy sematikus ok-okozati összefüggésekből (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 112. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

86 A jelen ügyben a Bizottság vitathatatlanul konkrét példákkal szemléltette azokat a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló rendeleteket, amelyekben a szóban forgó élőhelyek és fajok megőrzésével kapcsolatos célkitűzések nem tűnnek úgy, mint amelyeket kellően részletesen és a szóban forgó különleges természetmegőrzési területekre vonatkozóan fogalmazták meg.

87 Mindemellett a Bizottság egyrészt e példákat a Bolgár Köztársaság általános és strukturális gyakorlatának illusztrálása érdekében terjesztette elő, amely ezen intézmény szerint ellentétes az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdésével.

88 Márpedig kereseti kérelmeiben a Bizottság nem kérte a Bíróságtól annak megállapítását, hogy a Bolgár Köztársaság nem teljesítette az e rendelkezésből eredő kötelezettségeit, mivel nem határozta meg részletes és egyedi jelleggel, mennyiségileg és mérhető módon a természetmegőrzési célkitűzéseket az ezen intézmény által a keresetlevélben szemléltetésképpen említett területeken található élőhelyek és fajok tekintetében.

89 Másrészt a jelen kereset az alpesi, a fekete-tengeri és a kontinentális bioföldrajzi régiókban található számos közösségi jelentőségű természeti területre vonatkozik, amelyeket a fajok és élőhelyek jelentős sokfélesége jellemez.

90 E körülmények között, a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően, a Bizottságnak kellett bizonyítania, hogy az élőhelyvédelmi irányelvből eredő kötelezettségek általános és strukturális megsértésének megállapítására irányuló kifogás alátámasztására ezen intézmény által a fajokra és élőhelyekre vonatkozóan bemutatott példák a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területek összességére nézve reprezentatívak (lásd ebben az értelemben: 2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet, C-116/22, EU:C:2023:687, 124. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

91 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy ezen intézmény sem a keresetlevélben, sem a válaszában nem bizonyította a jogilag megkövetelt módon – kellően pontos, világos és részletes érvekkel és adatokkal –, hogy az olyan különleges természetmegőrzési területeket kijelölő rendeletekre vonatkozó példák, amelyekben a szóban forgó élőhelyek és fajok megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket nem fogalmazták meg mennyiségi és mérhető módon, és amelyeket a Bolgár Köztársaság általános és strukturális gyakorlatának szemléltetése érdekében említett, a szóban forgó különleges természetmegőrzési területek összességére nézve reprezentatívak.

92 Ennélfogva a második kifogást el kell utasítani.

C. A harmadik, a szükséges védelmi intézkedések megállapításának hiányára alapított kifogásról

1. A felek érvei

93 Keresetlevelében a Bizottság azt állítja, hogy a Bolgár Köztársaság módszeresen és tartósan elmulasztotta az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő azon kötelezettségét, hogy meghatározza a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területeken található, az ezen irányelv I. mellékletében szereplő természetes élőhelytípusok, valamint a II. mellékletében szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelő, szükséges védelmi intézkedéseket.

94 Közelebbről a Bizottság úgy véli, hogy ez a helyzet annak a következménye, hogy a Bolgár Köztársaság nem határozta meg a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területekre vonatkozó részletes és egyedi természetmegőrzési célkitűzéseket. E tekintetben, amint az a 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítéletből (C-849/19, EU:C:2020:1047, 85. pont) kitűnik, e védelmi intézkedéseknek a szóban forgó különleges természetmegőrzési területre vonatkozó egyedi természetmegőrzési célkitűzéseken kell alapulniuk.

95 A Bolgár Köztársaság a pert megelőző eljárás keretében elismerte az említett védelmi intézkedéseket tartalmazó területi gazdálkodási tervek kötelezővé tételére irányuló jogalkotási munkálatok késedelmét.

96 A különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló, 2015 és 2019 között elfogadott 11 rendeletben előírt védelmi intézkedéseket illetően a Bizottság azt állítja, hogy e rendeletek a Bolgár Köztársaság által védeni kívánt 229 közösségi jelentőségű természeti terület közül csak 11-re vonatkoznak. Ezenkívül e területek többsége esetében a kifejezetten a különböző fajokra és a kedvezőtlen védettségi állapotban lévő különböző élőhelytípusokra összpontosító aktív intézkedések szükségesek az előírt célkitűzések eléréséhez. Márpedig az aktív intézkedéseket az egyes szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területekre vonatkozó részletes természetmegőrzési célkitűzések alapján kell meghatározni, amelyek az említett rendeletekből hiányoznak.

97 Ami a Bolgár Köztársaság által a különleges védelmi területekkel kapcsolatban a madárvédelmi irányelvnek megfelelően elfogadott védelmi intézkedéseket illeti, a Bizottság elismeri, hogy kétségtelen, hogy a madárfajok tekintetében megállapított bizonyos intézkedések, különösen a védelmi intézkedések, közvetetten hasznosak lehetnek az élőhelyvédelmi irányelvnek megfelelően a közösségi jelentőségű természeti területeken védett fajok és élőhelyek számára is. Ez a körülmény ugyanakkor nem mentesítheti a bolgár hatóságokat azon kötelezettségük alól, hogy meghozzák a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területeken védett valamennyi faj és élőhelytípus védelméhez szükséges intézkedéseket.

98 Ami a Bolgár Köztársaság által a pert megelőző eljárás során megjelölt különböző közigazgatási és normatív aktusokat, valamint egyéb stratégiai dokumentumokat illeti, amelyekben e tagállam szerint a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területeken található élőhelyek és fajok állapotának megőrzésével, fenntartásával vagy helyreállításával összefüggő intézkedések

szerepelnek, a Bizottság úgy véli, hogy ezen, túl általános és hiányos intézkedések nem minősülnek az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében vett védelmi intézkedéseknek.

99 A Bizottság úgy véli, hogy a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló, a Bolgár Köztársaság által 2020 májusában közölt új rendeletek sem felelnek meg az e rendelkezésben előírt követelményeknek. E rendeletek ugyanis, amelyek csupán ajánlások előírására szorítkoznak, kizárólag a művelés alatt álló föld- és gyepterületek kezelésére vonatkoznak, és nem jelölik meg, hogy kinek, mikor és milyen területre kell azokat alkalmazni.

100 Ellenkérelmében a Bolgár Köztársaság azt válaszolja, hogy az általa elfogadott védelmi intézkedések teljesek, egyértelműek és pontosak, valamint hogy azokat a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően hatékonyan végrehajtották. Ezeket az intézkedéseket a szóban forgó fajok és természetes élőhelytípusok ökológiai szükségleteinek függvényében határozzák meg.

101 A madárvédelmi irányelv által előírt különleges védelmi területek és az élőhelyvédelmi irányelv által érintett közösségi jelentőségű területek térbeli határai közötti átfedések számos esetében a különleges védelmi területek tekintetében már bevezetett tilalmak és korlátozások hozzájárulnak a közösségi jelentőségű természeti területek védelmével kapcsolatos célkitűzések tiszteletben tartásához.

102 E tekintetben a Bolgár Köztársaság példákat hoz fel bizonyos különleges védelmi területekre, nevezetesen többek között a ZBR-ben, a vadászatra és a vadvédelemre, a fekete-tengeri partvidék területrendezésére, az őszibarackra és az akvakultúrára vonatkozó bolgár szabályozásban, valamint az erdőgazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozásban előírt különleges védelmi intézkedésekre. Ezenkívül a mezőgazdasági és élelmezésügyi miniszter 2015. február 23-i rendeletével nemzeti előírásokat vezetett be a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozóan. E rendelkezések egyaránt alkalmazandók az édesvízi és part menti élőhelytípusokra és az azokhoz kapcsolódó fajokra, továbbá számos gyep- és félgyepterület formációra, valamint az azokhoz kapcsolódó fajokra.

103 A Bolgár Köztársaság azt állítja, hogy a Bizottság szelektív módon, a bolgár jogszabályok és a különleges természetmegőrzési területek védelmével kapcsolatos intézkedéseket ismertető különböző dokumentumok összességének átfogó összefüggésén kívül értelmezett a pert megelőző eljárás keretében érintett bizonyos intézkedéseket. Márpedig a különböző szabályozási és közigazgatási aktusok, valamint a tervezési, programozási és stratégiai dokumentumok szintén relevánsak e tekintetben. Amennyiben e jogi aktusokat és dokumentumokat egy adott különleges természetmegőrzési terület tekintetében összességükben veszik figyelembe, alkalmazásuk kiterjed a szóban forgó terület valamennyi felhasználási típusára, mind a tevékenységek tilalma és korlátozása, mind pedig a szóban forgó területek kezelése érdekében bevezetett aktív intézkedések tekintetében.

104 E tagállam hozzáteszi, hogy a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló rendeletek jogi és közigazgatási aktusokra, tervezési, programozási és stratégiai dokumentumokra utalnak, amelyek a szóban forgó különleges természetmegőrzési területek megőrzésével kapcsolatos célkitűzések elérésére irányuló intézkedéseket írnak elő. Az e rendeletekben ajánlott intézkedések önkéntes szerződéses intézkedésként is végrehajthatók, mint ahogy más tagállamokban a Natura 2000 hálózat kezelése tekintetében történik.

105 Válaszában a Bizottság azzal érvel, hogy a Bolgár Köztársaság ellenkérelmében szereplő egyértelmű érvek és pontos hivatkozások hiányában nem áll módjában annak vizsgálata, hogy ez utóbbi beadvány számos melléklete lehetővé teszi-e e tagállam azon érvének alátámasztását, amely szerint gyakorlata megfelel az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében előírt követelményeknek.

106 Ezen intézmény szerint a jogi és közigazgatási aktusokban szétszórva megtalálható intézkedések összessége, valamint a számos stratégiai, tervezési és programozási dokumentum nem kapcsolódik a szóban forgó különleges természetmegőrzési területekhez és azok konkrét természetmegőrzési célkitűzéseihez.

107 A Bizottság e tekintetben emlékeztet arra, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében vett védelmi intézkedéseket különleges természetmegőrzési területeken kell megállapítani és végrehajtani, és azoknak az egyes területekre jellemző természetmegőrzési célkitűzéseken kell alapulniuk (lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 5-i Bizottság kontra Portugália [A különleges természetmegőrzési területek kijelölése és védelme] ítélet, C-290/18, EU:C:2019:669, 52. pont; 2020. december 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-849/19, EU:C:2020:1047, 85. pont).

108 Viszonválaszában a Bolgár Köztársaság előadja, hogy azok az esetek, amelyekben a védelmi intézkedések nem kapcsolódnak egy meghatározott természeti terület kijelöléséhez, általában azok, amelyekben ezeket az intézkedéseket minden olyan természeti terület vagy terület tekintetében bevezetik, ahol egy adott természetes élőhelytípus vagy faj védett.

2. A Bíróság álláspontja

109 Meg kell állapítani, hogy a Bizottság által a második kifogás keretében előadott érveléshez hasonlóan ezen intézmény a keresetlevelében a harmadik kifogás keretében nem állítja, hogy a Bolgár Köztársaság nem fogadta el a védelmi intézkedéseket a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területek, vagyis az első kifogásával érintett különleges területek vonatkozásában, hanem annak kifogásolására szorítkozik az e keresetlevélben foglalt kérelmekben, hogy e tagállam „rendszeresen és tartósan” megsértette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

110 Ezenkívül a Bizottság, amint a második kifogás keretében, a harmadik kifogást illetően is arra szorítkozik, hogy a bolgár hatóságok által elfogadott, a különleges természetmegőrzési területek kijelölését elrendelő rendeletekre vonatkozó bizonyos példákra hivatkozzon annak szemléltetéséül, hogy a Bolgár Köztársaság rendszeresen és tartósan megsértette e rendelkezést.

111 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a jelen ítélet 90. pontjában említett ítélkezési gyakorlatot figyelmen kívül hagyva a Bizottság nem bizonyította e példák reprezentatív jellegét, és nem hivatkozott különleges közösségi jelentőségű természeti területekre vagy konkrét különleges természetmegőrzési területekre.

112 Ebből következően a harmadik kifogást el kell utasítani.

D. A negyedik, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének a nemzeti jogba való nem megfelelő átültetésére alapított kifogásról

1. A felek érvei

113 Keresetlevelében a Bizottság azt rója fel a Bolgár Köztársaságnak, hogy nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel e tagállam jogszabályai akként rendelkeznek, hogy a védelmi intézkedések megállapítása fakultatív.

114 Márpedig a 2007. május 10-i Bizottság kontra Ausztria ítéletből (C-508/04, EU:C:2007:274, 76. és 87. pont) az következik, hogy a tagállamok kötelesek ilyen intézkedéseket hozni.

115 A Bizottság különösen arra hivatkozik, hogy a ZBR 27. cikke értelmében „gazdálkodási terveket lehet kidolgozni”. Kétségtelen, hogy a ZBR 12. és 19. cikke annak lehetőségét írja elő, hogy a védett területek károsodásának kockázata esetén az e területek megőrzésével kapcsolatos célkitűzésekkel ellentétes tevékenységekre vonatkozó tilalmakat vagy korlátozásokat fogadjanak el. Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően a szükséges védelmi intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettség azonban nem korlátozódhat az elfogadandó tilalmakra és korlátozásokra, és annak magában kell foglalnia egyes esetekben az aktív védelmi intézkedések elfogadását is.

116 Ami a ZBR 118. cikkét illeti, az előírja, hogy a biológiai sokféleség megőrzésére irányuló intézkedéseknek összhangban kell lenniük az e törvényben, a nemzeti stratégiában és a biológiai sokféleség megőrzésével kapcsolatos nemzeti tervben meghatározott prioritásokkal. E cikk azonban semmilyen utalást nem tartalmaz a ZBR 29. cikkében említett védelmi intézkedésekre.

117 Ellenkérelmében a Bolgár Köztársaság nem vitatja, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően minden esetben el kell fogadni a védelmi intézkedéseket, mivel az e rendelkezésben szereplő „megfelelő esetben” kifejezés csak az intézkedési tervekre vonatkozik, és nem értelmezhető a megfelelő jogi, közigazgatási vagy szerződéses intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettség általános korlátozásaként.

118 Mindazonáltal e tagállam a 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítéletre (C-204/09, EU:C:2012:71, 60. és 61. pont), valamint a 2013. október 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítéletre (C-151/12, EU:C:2013:690, 27. és 28. pont) hivatkozva azt állítja, hogy az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdésének megfelelően valamely irányelv átültetése során a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az irányelv végrehajtását biztosító eszközök és módszerek megválasztását illetően. Így valamely irányelv átültetéséhez nem feltétlenül szükséges minden tagállamban jogalkotási intézkedés.

119 E tekintetben a Bolgár Köztársaság arra hivatkozik, hogy a ZBR 12., 19., 27., 29., 30. és 118. cikke átültette az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdését.

120 E törvény 12. cikke meghatározza azokat a követelményeket, amelyeknek a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló rendeleteknek meg kell felelniük. Így a szóban forgó különleges természetmegőrzési terület kijelölésétől kezdve védelmi intézkedéseket vezetnek be.

121 Az említett törvény 19. cikke a közösségi jelentőségű természeti területek különleges természetmegőrzési területté nyilvánításukat megelőző védelmére irányuló intézkedéseket ír elő. Az ilyen terület kijelölését megelőzően tilalmak vagy korlátozások is előírhatók, ha fennáll annak a kockázata, hogy az érintett természeti terület károsodik. Márpedig az említett tilalmak és korlátozások az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében vett védelmi intézkedéseknek minősülnek.

122 A Bolgár Köztársaság hozzáteszi, hogy a ZBR 27. cikkének megfelelően a különleges természetmegőrzési területekre vonatkozóan gazdálkodási terveket lehet kidolgozni, továbbá e törvény 29. cikke előírja a gazdálkodási tervekbe foglalandó intézkedéseket.

123 Amint az a ZBR 30. cikkéből kitűnik, a fejlesztési terveknek, az erdőterületek regionális fejlesztési terveinek, az erdészeti terveknek és programoknak, a más törvények alapján kidolgozott nemzeti és regionális programoknak meg kell felelniük a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló rendeleteknek és a gazdálkodási tervekben előírt intézkedéseknek.

124 A ZBR 118. cikke (1) bekezdésének 2. pontja értelmében az élőhelyvédelmi irányelv hatálya alá tartozó védelmi intézkedéseket az érintett ágazat valamennyi tervében, projektjében, programjában, politikájában és stratégiájában meg kell határozni.

125 Így a bolgár szabályozás nemcsak a Natura 2000 keretében védett területek megőrzését biztosító jogi eszközöket ír elő, hanem olyan kifejezett rendelkezéseket is, amelyek arra kötelezik az illetékes hatóságokat, hogy az említett eszközöket az élőhelyvédelmi irányelvben előírt esetekben és kritériumok szerint alkalmazzák.

126 Az aktív védelmi intézkedéseket illetően a Bolgár Köztársaság a ZBR 115. cikke (1) bekezdésének 9. pontjára hivatkozik, amelynek értelmében a környezetvédelmi és vízügyi miniszter mechanizmusokat dolgoz ki és hajt végre a tulajdonosoknak vagy a felhasználóknak, a nem kormányzati szervezeteknek, az egyesületeknek és egyéb személyeknek a biológiai sokféleség megőrzésére, fenntartására és helyreállítására irányuló tevékenységei ösztönzésére. Ezenkívül e tagállam példákat hoz fel a bolgár szabályozás alapján elfogadott ilyen intézkedésekre.

127 Válaszában a Bizottság azt állítja, hogy a ZBR 12. és 19. cikke csak a védelmi intézkedések bizonyos típusaira vonatkozik, nevezetesen a tilalmakra és korlátozásokra, nem pedig a proaktív védelmi intézkedésekre. A ZBR 27. és 29. cikke kizárólag a gazdálkodási tervek kidolgozásának lehetőségét írja elő, nem pedig a védelmi intézkedések kötelező bevezetését valamennyi közösségi jelentőségű természeti területre vonatkozóan. A ZBR 30. cikke és 118. cikkének (1) bekezdése bizonyos követelményeket vezet be azon tervek és programok bizonyos típusaira vonatkozóan, amelyek nem hajtják végre a Natura 2000 által előírt kötelezettségeket, azonban ezek a követelmények nem foglalják magukban a Natura 2000 keretében védett valamennyi területre vonatkozó védelmi intézkedések teljes körét.

128 Ami a ZBR 115. és 118. cikkét, valamint 119. cikkének (1) bekezdését illeti, amelyekre a Bolgár Köztársaság ellenkérelmében hivatkozik, azok meghatározzák a különböző jogalanyoknak a biológiai sokféleséggel kapcsolatos politikával kapcsolatos hatásköreit, de nem írják elő a szükséges védelmi intézkedések létrehozását és alkalmazását valamennyi különleges természetmegőrzési területen.

129 Viszonválaszában a Bolgár Köztársaság azt válaszolja, hogy a bolgár jogrendben a közigazgatási hatóságok autonómiája abban áll, hogy megválaszthatják a jogi kötelezettségek teljesítésének legmegfelelőbb eszközeit.

130 E tagállam továbbá a Bíróság ítélkezési gyakorlatára, különösen a 2014. április 3-i Cascina Tre Pini ítéletre (C-301/12, EU:C:2014:214, 40–41. pont) hivatkozik, amelynek értelmében az irányelv, miközben az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

131 A ZBR rendelkezéseinek megfelelően az e törvény 12. cikkében említett különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló rendeletek elfogadása nem lehetőség, hanem kötelezettség az illetékes közigazgatási hatóságok számára, mégpedig e területek összessége tekintetében. E hatóságoknak rendeleteikben meg kell jelölniük a szóban forgó különleges természetmegőrzési terület természetmegőrzési célját és célkitűzéseit, valamint az e célokkal ellentétes tevékenységek tilalmát vagy korlátozását.

132 A ZBR 30. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a területfejlesztési terveken, az erdőterületek regionális fejlesztési tervein és az erdészeti terveken és programokon kívül a ZBR-től eltérő törvények alapján kidolgozott valamennyi nemzeti és regionális programnak meg kell felelnie a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről szóló rendeleteknek, valamint azok esetleges módosításainak.

133 A Bolgár Köztársaság hozzáteszi, hogy a ZBR 35. cikke a fajok védelme érdekében bizonyos intézkedések elfogadásáról rendelkezik, és kifejezetten előírja, hogy a vadon élő növény-, állat- és gombafajokat természetes környezetükben, többek között élőhelyeiknek a nemzeti ökológiai hálózatban való megőrzése, a fajok szabályozott védelmi vagy használati rendszer alá vonása, az élőhely feltételeinek az érintett fajok ökológiai követelményeinek megfelelő fenntartása vagy helyreállítása révén védik.

134 Végül a nemzeti vízügyi szabályozás kötelező intézkedések bevezetését írja elő a közösségi jelentőségű természeti területek megőrzésével kapcsolatos célkitűzések elérése érdekében. Amint az e szabályozásból kitűnik, a vízgyűjtő-gazdálkodási terveknek az említett szabályozás által előírt elemzések alapján elő kell írniuk az ilyen területek megőrzésével kapcsolatos célkitűzések elérését lehetővé tévő intézkedéseket. Ezek az intézkedések nem korlátozódnak tevékenységek tilalmára vagy korlátozására.

2. A Bíróság álláspontja

135 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok megállapítják a minden egyes különleges természetmegőrzési terület védelméhez szükséges intézkedéseket, amelyek az érintett természeti területen megtalálható, az ezen irányelv I. mellékletében szereplő természetes élőhelytípusok, illetve az említett irányelv II. mellékletében szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek (2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország [A különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet (C-116/22, EU:C:2023:687) 143. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

136 Az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében említett természetvédelmi intézkedések főszabály szerint nem korlátozódhatnak az ember által okozott külső veszélyeztetések és zavarások elhárítását célzó intézkedésekre, és szükség esetén magukban kell foglalniuk a terület védettségi

állapotának fenntartására vagy helyreállítására irányuló pozitív proaktív intézkedéseket (2023. június 29-i Bizottság kontra Írország [Különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet (C-444/21, EU:C:2023:524) 150. pont).

137 Az e kötelezettségek teljesítésének biztosításához szükséges nemzeti jogszabályi keretet illetően emlékeztetni kell arra, hogy az élőhelyvédelmi irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, valamint a jogbiztonság követelményének való megfeleléshez szükséges konkrétsággal, pontossággal és egyértelműséggel kell átültetni (lásd ebben az értelemben: 2023. szeptember 21-i Bizottság kontra Németország [A különleges természetmegőrzési területek védelme] ítélet (C-116/22, EU:C:2023:687) 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

138 A jelen ügyben a Bolgár Köztársaság ellenkérelmében számos konkrét, kötelező jellegű rendelkezést ismertetett, amelyek előírják, hogy a bolgár hatóságoknak védelmi intézkedéseket, különösen aktív védelmi intézkedéseket kell meghatározniuk.

139 Válaszában a Bizottság azt állította, hogy az említett bolgár rendelkezések nem írják elő a szükséges védelmi intézkedések elfogadásának kötelezettségét valamennyi különleges természetmegőrzési területen.

140 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Bizottság érvelése azon alapul, hogy összekeverik egyrészt azt, hogy valamely tagállamban nincs olyan megfelelő jogszabályi keret, amely a jelen ítélet 137. pontjában említett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően lehetővé tenné a megfelelő védelmi intézkedések elfogadását, másrészt pedig azt, hogy az említett intézkedéseket nem állapították meg valamennyi különleges természetmegőrzési terület vonatkozásában.

141 E szempontok közül az elsőt illetően meg kell állapítani, hogy figyelembe véve a Bolgár Köztársaság által bemutatott információkat, különösen a bolgár hatóságok számára védelmi intézkedések, köztük proaktív intézkedések meghozatalára vonatkozó kötelezettséget előíró nemzeti rendelkezések példáit, a Bizottság nem bizonyította jogilag megkövetelt módon, hogy a bolgár szabályozás nem teszi lehetővé az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően e tagállamot terhelő kötelezettségek tényleges teljesítésének biztosítását.

142 Ami a második szempontot illeti, meg kell állapítani, hogy az már tárgyát képezte a harmadik kifogásnak, amelynek keretében a Bizottság nem állítja, hogy a Bolgár Köztársaság elmulasztotta elfogadni a védelmi intézkedéseket a szóban forgó közösségi jelentőségű természeti területek, azaz az első kifogása által érintett különleges területek vonatkozásában.

143 Következésképpen a negyedik kifogást el kell utasítani.

144 A fenti megfontolások összességének tekintetében meg kell állapítani, hogy a Bolgár Köztársaság, mivel a szóban forgó 229 közösségi jelentőségű természeti terület közül 194 terület vonatkozásában elmulasztotta, hogy azokat a lehető leghamarabb, de legkésőbb legfeljebb hatéves határidőn belül különleges természetmegőrzési területekké nyilvánítsa, nem teljesítette az élőhelyvédelmi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

145 A Bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasítja.

A költségekről

146 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (3) bekezdése értelmében részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit.

147 Mivel a jelen ügyben a Bizottság és a Bolgár Köztársaság bizonyos kifogásaik tekintetében mindketten pervesztesek lettek, kötelezni kell őket saját költségeik viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hetedik tanács) a következőképpen határozott:

A Bolgár Köztársaság nem teljesítette a 2013. május 13-i 2013/17/EU tanácsi irányelvvel módosított, a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 4. cikkének (4) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében az alpesi biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, második alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2008. december 12-i 2009/91/EK bizottsági határozat, a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében a fekete-tengeri biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó alapjegyzék elfogadásáról szóló, 2008. december 12-i 2009/92/EK bizottsági határozat, a 92/43/EGK tanácsi irányelv értelmében a kontinentális biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, második alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2008. december 12-i 2009/93/EK bizottsági határozat és a kontinentális biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó, hatodik alkalommal frissített jegyzék elfogadásáról szóló, 2012. november 16-i 2013/23/EU bizottsági végrehajtási határozat által összeállított listákon szereplő 229 közösségi jelentőségű természeti terület közül 194 terület vonatkozásában elmulasztotta, hogy azokat a lehető leghamarabb, de legkésőbb hat éven belül különleges természetmegőrzési területekké nyilvánítsa.

1) A Bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasítja.

2) Az Európai Bizottság és a Bolgár Köztársaság maga viseli saját költségeit.

Aláírások