ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

20 juni 2024*

Inhoud

I. Toepasselijke bepalingen . . . 3

A. Unierecht . . . 3

B. Bulgaars recht . . . 6

II. Precontentieuze procedure . . . 10

III. Procedure bij het Hof . . . 11

IV. Beroep . . . 13

A. Eerste grief: geen aanwijzing van de speciale beschermingszones . . . 13

1. Argumenten van partijen . . . 13

2. Beoordeling door het Hof . . . 14

B. Tweede grief: geen vaststelling van gedetailleerde en voor de speciale beschermingszones specifieke instandhoudingsdoelstellingen . . . 16

1. Argumenten van partijen . . . 16

2. Beoordeling door het Hof . . . 18

C. Derde grief: geen vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen . . . 20

1. Argumenten van partijen . . . 20

2. Beoordeling door het Hof . . . 23

D. Vierde grief: onjuiste omzetting van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn in nationaal recht . . . 23

1. Argumenten van partijen . . . 23

* Procestaal: Bulgaars.

2. Beoordeling door het Hof 26

Kosten 27

„Niet-nakoming – Milieu – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1 – Verzuim om speciale beschermingszones, instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen aan te wijzen”

In zaak C-85/22,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 8 februari 2022,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hermes en G. Koleva als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Republiek Bulgarije, aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Mitova, E. Petranova en L. Zaharieva, vervolgens door T. Mitova en L. Zaharieva als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: F. Biltgen, kamerpresident, J. Passer en M. L. Arastey Sahún (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Bulgarije de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193) (hierna: „habitatrichtlijn”):

– door voor 194 van de 229 gebieden van communautair belang die zijn opgenomen in de lijsten die zijn opgesteld bij i) beschikking 2009/91/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van [de habitatrichtlijn], van een tweede bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de alpiene biogeografische regio (PB 2009, L 43, blz. 21), ii) beschikking 2009/92/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van [de habitatrichtlijn], van de initiële lijst van gebieden van communautair belang voor de biogeografische regio van de Zwarte Zee (PB 2009, L 43, blz. 59), iii) beschikking 2009/93/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van [de habitatrichtlijn], van een tweede bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio (PB 2009, L 43, blz. 63), en iv) uitvoeringsbesluit 2013/23/EU van de Commissie van 16 november 2012 tot vaststelling van een zesde bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio (PB 2013, L 24, blz. 58) (hierna samen: „betrokken gebieden van communautair belang”), na te laten om deze zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes jaar aan te wijzen als speciale beschermingszones;

– door stelselmatig en aanhoudend na te laten gedetailleerde en voor de betrokken speciale beschermingszones specifieke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen;

– door stelselmatig en aanhoudend niet de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats als bedoeld in bijlage I bij de habitatrichtlijn en van de soorten als bedoeld in bijlage II bij deze richtlijn, en

– door artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn niet correct om te zetten in nationaal recht.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

2 In de derde en achtste overweging van de habitatrichtlijn staat te lezen:

„Overwegende dat deze richtlijn bijdraagt tot het algemene doel van een duurzame ontwikkeling, aangezien zij tot hoofddoel heeft, met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen; dat het behoud van deze biologische diversiteit in bepaalde gevallen de instandhouding en ook de aanmoediging van menselijke activiteiten kan vereisen;

[…]

Overwegende dat in elke aangewezen zone, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de nodige maatregelen in de praktijk moeten worden gebracht”.

3 In artikel 3, leden 1 en 2, van deze richtlijn is bepaald:

„1. Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG [van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1)] aangewezen speciale beschermingszones.

2. Elke lidstaat draagt bij tot de totstandkoming van Natura 2000 al naargelang van de aanwezigheid op zijn grondgebied van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten als bedoeld in lid 1. Hij wijst daartoe, overeenkomstig artikel 4 en met inachtneming van de doelstellingen van lid 1, gebieden als speciale beschermingszones aan."

4 Artikel 4 van deze richtlijn is als volgt verwoord:

„1. Op basis van de criteria van bijlage III (fase 1) en van de relevante wetenschappelijke gegevens stelt elke lidstaat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen. Voor diersoorten met een zeer groot territorium komen deze gebieden overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Voor aquatische soorten met een groot territorium worden deze gebieden alleen voorgesteld indien het mogelijk is een zone duidelijk af te bakenen die de fysische en biologische elementen vertoont welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Zo nodig stellen de lidstaten aanpassingen van de lijst voor in het licht van de resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht.

De lijst wordt binnen drie jaar na kennisgeving van de richtlijn aan de Commissie toegezonden met informatie over elk gebied. Deze informatie omvat een kaart, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied, alsmede de gegevens die zijn verkregen uit toepassing van de in bijlage III (fase 1) vermelde criteria, en wordt verstrekt op basis van een door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 opgesteld formulier.

2. Op basis van de in bijlage III (fase 2) vermelde criteria werkt de Commissie met instemming van iedere lidstaat voor elk van de negen in artikel 1, letter c) onder iii), genoemde biogeografische regio's en voor het gehele in artikel 2, lid 1, bedoelde grondgebied aan de hand van de lijsten van de lidstaten een ontwerplijst van de gebieden van communautair belang uit, waarop staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen.

De lidstaten waar de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats en een of meer prioritaire soorten in oppervlakte meer dan 5 % van het nationale grondgebied beslaan, kunnen, met instemming van de Commissie, verzoeken dat de criteria van bijlage III (fase 2) voor de selectie van alle gebieden van communautair belang op hun grondgebied flexibeler worden toegepast.

De lijst van gebieden van communautair belang, waarop de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten staan aangegeven, wordt door de Commissie vastgesteld volgens de procedure van artikel 21.

3. De in lid 2 genoemde lijst wordt binnen zes jaar na de kennisgeving van deze richtlijn vastgesteld.

4. Wanneer een gebied volgens de procedure van lid 2 tot een gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan als speciale beschermingszone en stelt hij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.

5. Zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4."

5 In artikel 6, leden 1 tot en met 3, van de habitatrichtlijn is bepaald:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden."

B. Bulgaars recht

6 In artikel 8 van de Zakon za biologichnoto raznoobrazie (wet inzake biologische diversiteit) (DV nr. 77 van 9 augustus 2002), in de op de feiten van de onderhavige zaak toepasselijke versie (hierna: „ZBR") is bepaald:

„(1) Het ministerie van Milieu en Water is belast met de studie, de beoordeling en de opstelling van de documenten betreffende de in artikel 7 bedoelde gebieden, die het volgende bevatten:

1. de benaming;

2. het voorwerp en de instandhoudingsdoelstellingen van het beschermde gebied;

4. ingevulde standaardformulieren houdende gegevens en evaluaties;

5. cartografisch materiaal en de coördinaten van de grenzen van het beschermde gebied.

(2) Voorstellen voor gebieden die het voorwerp zijn van onderzoek uit hoofde van lid 1 kunnen worden gedaan door nationale instanties en publieke en wetenschappelijke organisaties.

(3) Het ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bossen, het uitvoerend agentschap voor bossen, het agentschap voor geodesie, cartografie en kadaster alsmede de gemeenten stellen de in lid 1, punt 5, bedoelde gegevens ter beschikking van het ministerie van Milieu en Water tegen betaling van enkel de kosten voor kopieën van de desbetreffende documentatie.

(4) Het ministerie van Milieu en Water stelt het publiek en de organisaties die belast zijn met de uitvoering van het in lid 2 bedoelde onderzoek in kennis van de aanvang daarvan door middel van een aankondiging op zijn website en in ten minste één dagblad."

7 Artikel 12 ZBR is als volgt verwoord:

„(1) Het ministerie van Milieu en Water stelt een ontwerpbeschikking op tot aanwijzing van elk beschermd gebied dat is opgenomen in de in artikel 10, lid 4, bedoelde lijst.

(2) De in lid 1 bedoelde ontwerpbeschikking bevat:

1. de grondslag waarop zij is vastgesteld;

2. de naam en de ligging van het beschermde gebied;

3. het voorwerp en de doelstellingen van het beschermde gebied;

4. de totale oppervlakte, evenals een beschrijving van de goederen die binnen het beschermde gebied vallen en/of de coördinaten van de grenzen van het beschermde gebied;

5. verboden op of beperkingen van activiteiten die in strijd zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van het beschermde gebied.

(3) Het ministerie van Milieu en Water brengt het publiek op de hoogte van de opgestelde ontwerpbeschikking door middel van een aankondiging op zijn website en in ten minste één

dagblad. In de aankondiging wordt aangegeven waar en onder welke voorwaarden de tekst van de ontwerpbeschikking in zijn geheel kan worden geraadpleegd.

(4) De volledige tekst van de ontwerpbeschikking wordt bekendgemaakt op de website van het ministerie van Milieu en Water en is toegankelijk in de administratieve gebouwen van de regionale milieu- en waterinspecties die ruimtelijk bevoegd zijn voor het beschermde gebied.

(5) Binnen een maand na de in lid 3 bedoelde aankondiging kunnen belangstellenden bij de minister van Milieu en Water schriftelijk adviezen, voorbehouden en voorstellen indienen over de ontwerpbeschikking, die uitsluitend betrekking hebben op de in lid 2, punt 5, bedoelde verboden of beperkingen.

(6) Binnen een maand na het verstrijken van de in lid 5 bedoelde termijn neemt de minister van Milieu en Water een definitief besluit over de uitgebrachte adviezen, voorbehouden en voorstellen en neemt hij een beschikking tot aanwijzing van het betrokken beschermde gebied.

(7) De in lid 6 bedoelde beschikking is definitief en is niet vatbaar voor beroep."

8 Artikel 19 ZBR luidt als volgt:

„(1) Wanneer er gevaar bestaat voor achteruitgang van de gebieden die zijn opgenomen in de in artikel 10, lid 2, bedoelde lijst vóór de aanwijzing ervan als beschermingszone, verbiedt of beperkt de minister van Milieu en Water bij in het staatsblad bekendgemaakte beschikking specifieke activiteiten in die gebieden voor een periode van ten hoogste twee jaar, behalve wat betreft gebieden die aan de nationale defensie en de strijdkrachten ter beschikking zijn gesteld.

(2) Een bezwaar of beroep tegen de in lid 1 bedoelde beschikking schorst de tenuitvoerlegging ervan niet."

9 In artikel 27 ZBR is bepaald:

„Voor de in artikel 3, lid 1, punt 1, bedoelde beschermingszones kunnen beheersplannen worden opgesteld."

10 Artikel 29 ZBR luidt als volgt:

„(1) De in artikel 27 bedoelde beheersplannen bevatten maatregelen ter voorkoming van de verslechtering van de typen natuurlijke habitats en van de habitats van soorten, alsmede van het in gevaar brengen en verstoren van de soorten voor de instandhouding waarvan de betrokken gebieden zijn aangewezen.

(2) De in lid 1 bedoelde maatregelen omvatten:

1. een verbod op of beperking van activiteiten die in strijd zijn met de instandhoudingsvereisten voor de betrokken beschermde gebieden;

2. preventieve activiteiten teneinde voorzienbare ongewenste voorvallen te voorkomen;

3. ondersteunende, oriënterende en regulerende activiteiten;

4. het herstel van natuurlijke habitats en habitats van soorten of populaties van dier- en plantensoorten;

5. de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek, educatieve activiteiten en monitoring.

(3) Bij de vaststelling van de in lid 2 bedoelde maatregelen wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met:

1. regionale en lokale bijzonderheden, met uitzondering van die met betrekking tot het behoud van de biodiversiteit, en maatschappelijke vereisten;

2. duurzaam gebruik van hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen.

(4) In beschermde gebieden waarvoor medefinanciering is gepland overeenkomstig artikel 10, lid 6, en waarvoor overeenkomstig lid 1 maatregelen zijn vastgesteld waarvan de uitvoering is uitgesteld wegens vertraging in de medefinanciering, worden geen nieuwe maatregelen toegepast die de verslechtering van de betrokken beschermde zone tot gevolg kunnen hebben."

11 Artikel 30 ZBR is als volgt verwoord:

„(1) De ruimtelijke-ordeningsplannen, de regionale plannen voor de ontwikkeling van bosgebieden, de bosplannen en -programma's, alsook de nationale en regionale programma's die op grond van andere wetten zijn opgesteld, moeten in overeenstemming zijn met de in artikel 12, lid 6, en artikel 16, lid 4, bedoelde beschikkingen en met de in artikel 29 bedoelde maatregelen.

(2) Om de verbindingen tussen beschermingszones te waarborgen, omvatten de in lid 1 bedoelde plannen en projecten maatregelen en acties ter bescherming van landschapselementen die wegens hun lineaire en continue structuur of een verbindingsfunctie van belang zijn voor de migratie, de geografische spreiding en de genetische uitwisseling van populaties van dier- en plantensoorten."

12 Artikel 35 ZBR luidt als volgt:

„De planten-, dier- en schimmelsoorten van wilde flora, fauna en myceten in de Republiek Bulgarije worden in hun natuurlijke omgeving beschermd door:

1. de instandhouding van hun habitats in het nationaal ecologisch netwerk;

2. de plaatsing van de soort onder een gereglementeerd beschermings- of gebruiksstelsel;

3. de instandhouding of het herstel van de habitatomstandigheden overeenkomstig de ecologische vereisten van de betrokken soorten;

4. het ontwerpen en uitvoeren van actieplannen voor soorten met verschillende dreigingsniveaus;

5. de herintroductie van verdwenen soorten en het herstel van populaties van zeldzame en bedreigde soorten;

6. de controle en regulering van niet-inheemse soorten die opzettelijk of toevallig in de natuur worden of zouden kunnen worden geïntroduceerd en die inheemse soorten bedreigen."

13 Artikel 115 ZBR bepaalt:

„(1) De minister van Milieu en Water:

1. voert het overheidsbeleid inzake de bescherming en het behoud van de biodiversiteit uit;

[…]

4. is belast met het opzetten en beheren van het nationaal ecologisch netwerk;

[…]

6. coördineert de activiteiten van de andere ministeries, departementen, gemeenten, overheidsorganisaties, wetenschappelijke en academische instellingen op het gebied van biodiversiteitsbehoud;

7. organiseert de controle op de activiteiten van de eigenaren of gebruikers van grond, bosgebieden en waterlichamen die deel uitmaken van het nationaal ecologisch netwerk;

[…]

9. ontwikkelt en implementeert mechanismen om de activiteiten aan te moedigen van eigenaren of gebruikers, niet-gouvernementele organisaties, verenigingen en anderen die gericht zijn op de instandhouding, het behoud en het herstel van de biodiversiteit;

[…]”

14 Artikel 118, lid 1, ZBR is als volgt verwoord:

„Het ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bossen, het ministerie van Regionale Ontwikkeling en Openbare Werken en de andere nationale organen en hun onderafdelingen, alsmede de gemeenten, in het kader van hun respectieve bevoegdheden:

1. voeren acties uit met het oog op de instandhouding van de biodiversiteit;

2. integreren de instandhouding van de biodiversiteit en het duurzaam beheer van biologische natuurlijke hulpbronnen in alle plannen, projecten, programma’s, beleidsmaatregelen en strategieën in de desbetreffende sector, waarbij in de eerste plaats activiteiten voor de instandhouding van de biodiversiteit worden opgenomen, in overeenstemming met de in deze wet, de nationale strategie en het nationale plan voor de instandhouding van de biodiversiteit gestelde prioriteiten;

[…]”

15 In artikel 119, lid 1, ZBR is bepaald:

„Het ministerie van Milieu en Water, het ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bossen, de gemeenten alsmede de natuurlijke en rechtspersonen – eigenaren en gebruikers van bosgebieden, grond en waterlichamen van het nationaal ecologisch netwerk – zien toe op het beheer en de bescherming ervan overeenkomstig de bepalingen van deze wet en andere bijzondere wetten.”

II. Precontentieuze procedure

16 Bij de beschikkingen 2009/91, 2009/92 en 2009/93 en bij uitvoeringsbesluit 2013/23 heeft de Commissie lijsten van gebieden van communautair belang voor de alpiene biogeografische regio, de biogeografische regio van de Zwarte Zee en de continentale biogeografische regio vastgesteld. Deze lijsten zijn bijgewerkt bij uitvoeringsbesluit (EU) 2015/2375 van de Commissie van 26 november 2015 tot vaststelling van een derde bijwerking van de lijst van gebieden van communautair belang voor de biogeografische regio van de Zwarte Zee (PB 2015, L 338, blz. 938) en bij uitvoeringsbesluit (EU) 2018/43 van de Commissie van 12 december 2017 tot vaststelling van de elfde bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio (PB 2018, L 15, blz. 397).

17 De termijn van zes jaar voor de aanwijzing van deze gebieden als speciale beschermingszones overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn is verstreken op 12 december 2014 voor de gebieden waarop de beschikkingen 2009/91, 2009/92 en 2009/93 betrekking hebben, en op 16 november 2018 voor de gebieden waarop uitvoeringsbesluit 2013/23 betrekking heeft.

18 Bij brief van 5 oktober 2016 heeft de Commissie de Republiek Bulgarije verzocht haar in kennis te stellen van de maatregelen die zijn genomen met het oog op, ten eerste, de aanwijzing van de gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, en ten tweede, de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen overeenkomstig artikel 6, lid 1, van die richtlijn.

19 Gelet op het antwoord van de Republiek Bulgarije van 14 december 2016 was de Commissie van mening dat deze lidstaat de uit hoofde van bovengenoemde bepalingen op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen en heeft zij deze lidstaat op 25 januari 2019 een aanmaningsbrief gestuurd.

20 In hun antwoord van 21 mei 2019 op deze aanmaningsbrief hebben de Bulgaarse autoriteiten een gedetailleerd overzicht gegeven van de nieuwe aanpak voor het beheer van in het kader van Natura 2000 beschermde zones. In dit verband hebben deze autoriteiten aangegeven dat een document in voorbereiding was met het oog op het bepalen van een methode voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze zones.

21 Op 18 mei 2020 hebben deze autoriteiten de Commissie met name in kennis gesteld van de voortgang bij de voorbereiding van dat document en van de aanwijzing van de speciale beschermingszones.

22 Na deze door de Republiek Bulgarije verstrekte informatie te hebben onderzocht, heeft de Commissie overeenkomstig artikel 258, eerste alinea, VWEU een met redenen omkleed advies uitgebracht, dat deze lidstaat op 2 juli 2020 heeft ontvangen, met het verzoek de nodige maatregelen te nemen om aan de habitatrichtlijn te voldoen. In dit met redenen omkleed advies verweet de Commissie deze lidstaat de krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet te zijn nagekomen doordat hij:

– 207 van de 229 betrokken gebieden van communautair belang niet binnen de gestelde termijn als speciale beschermingszones had aangewezen;

– stelselmatig en aanhoudend had nagelaten gedetailleerde en voor de betrokken speciale beschermingszones specifieke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen;

– systematisch en aanhoudend had nagelaten de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de in bijlage I bij de habitatrichtlijn bedoelde typen natuurlijke habitats en de in bijlage II bij deze richtlijn bedoelde natuurlijke soorten, en

– artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn niet correct in Bulgaars recht had omgezet.

23 De uiterste termijn om aan het met redenen omkleed advies te voldoen, was 2 oktober 2020.

24 Bij brief van 29 september 2020 heeft de Republiek Bulgarije op dit met redenen omkleed advies geantwoord.

25 Daar de Commissie na onderzoek van dit antwoord van de Bulgaarse autoriteiten en van de overige beschikbare informatie van mening was dat de Republiek Bulgarije niet de nodige maatregelen had genomen om te voldoen aan de krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen, heeft zij op 8 februari 2022 het onderhavige beroep ingesteld.

III. Procedure bij het Hof

26 Bij beslissing van de president van het Hof van 21 februari 2023 is de behandeling van de onderhavige zaak geschorst tot de uitspraak van het arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 Bij beslissing van de president van het Hof van 27 september 2023 is de procedure in de onderhavige zaak hervat.

28 Bij brief van 1 december 2023 heeft het Hof de Republiek Bulgarije en de Commissie verzocht zich uit te spreken over de gevolgen voor de onderhavige zaak van de arresten van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-444/21, EU:C:2023:524), en 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-116/22, EU:C:2023:687).

29 In antwoord op deze brief heeft de Commissie bij brief van 15 december 2023 aangegeven dat zij in haar verzoekschrift had herinnerd aan de vereisten van specificiteit en nauwkeurigheid van de instandhoudingsdoelstellingen, voor zover deze, ten eerste, specifiek moeten zijn voor de betrokken speciale beschermingszone, ten tweede, alle typen habitats en soorten van communautair belang moeten bestrijken, ten derde, de verschillende betrokken typen habitats en soorten duidelijk moeten aangeven, ten vierde, duidelijk de staat moeten aanduiden die het type habitat en de soorten van de betrokken zone moeten bereiken, en ten vijfde, kwantificeerbaar en meetbaar moeten zijn.

30 Volgens de Commissie is het arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-116/22, EU:C:2023:687), niet relevant voor de onderhavige zaak, aangezien het deze vereisten van specificiteit en nauwkeurigheid van die instandhoudingsdoelstellingen niet preciseert.

31 Wat het vereiste betreft dat de instandhoudingsdoelstellingen kwantificeerbaar en meetbaar zijn, heeft de Commissie eraan herinnerd dat zij in haar verzoekschrift van mening was dat de instandhoudingsdoelstellingen die de Republiek Bulgarije had vastgesteld in 11 beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de periode van 2015 tot en met 2019, en in 25 beschikkingen tot aanwijzing van dergelijke zones in 2020, niet specifiek waren voor de betrokken speciale beschermingszones en evenmin voldoende nauwkeurig waren, aangezien zij niet kwantificeerbaar en meetbaar waren maar ook omdat zij niet voldeden aan andere door het Hof gestelde vereisten inzake specificiteit.

32 De Commissie heeft daaraan toegevoegd dat zij ter ondersteuning van de grief dat de Republiek Bulgarije, in strijd met artikel 4, lid 4, respectievelijk artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, stelselmatig en aanhoudend geen instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen heeft vastgesteld, representatieve voorbeelden had gegeven, aangezien het verzoekschrift betrekking had op alle instandhoudingsdoelstellingen alsmede alle instandhoudingsmaatregelen die de Republiek Bulgarije bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn had gedefinieerd en vastgesteld.

33 De Commissie is tot de slotsom gekomen dat haar uitlegging van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, die zij in het kader van de vierde grief heeft gegeven, in overeenstemming was met de arresten van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-444/21, EU:C:2023:524), en 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 Bij brief van 18 december 2023 heeft de Republiek Bulgarije betoogd dat zij, wat de aanwijzing van de speciale beschermingszones betreft, niet in staat was de bescherming die de Bulgaarse wettelijke regeling voor de betrokken gebieden van communautair belang biedt, te vergelijken met de bescherming die wordt geboden door de nationale wettelijke regelingen als bedoeld in de arresten van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-444/21, EU:C:2023:524), en 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Zij heeft er echter op gewezen dat de vereisten van artikel 4, lid 4, en artikel 6 van de habitatrichtlijn overeenkomstig de Bulgaarse regeling de facto ten uitvoer worden gelegd voor alle betrokken gebieden van communautair belang.

36 Wat de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen betreft, heeft de Republiek Bulgarije zich op het standpunt gesteld dat zij, anders dan de verwerende partijen in de zaken die tot die arresten hebben geleid, tijdens de schriftelijke behandeling van de zaak had betoogd dat in haar geval voor alle betrokken speciale beschermingszones tijdig instandhoudingsdoelstellingen waren vastgesteld.

37 Zij heeft gepreciseerd dat, gelet op de arresten van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-444/21, EU:C:2023:524), en 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones) (C-116/22, EU:C:2023:687), de benadering van de Commissie met betrekking tot de wijze van vaststelling van die instandhoudingsdoelstellingen volgens haar te formeel is, aangezien daarbij geen rekening wordt gehouden met de diversiteit van soorten en habitats en met de omstandigheden die eigen zijn aan elke lidstaat.

38 Wat de aanwijzing van de instandhoudingsmaatregelen betreft, heeft de Republiek Bulgarije benadrukt dat zij specifieke maatregelen, waaronder actieve maatregelen, had vastgesteld voor specifieke groepen soorten en habitats, en de relevante documenten in dit verband had overgelegd.

39 De Commissie heeft geen opmerkingen over die documenten gemaakt, maar heeft in het algemeen verklaard dat de praktijk van de Republiek Bulgarije niet in overeenstemming is met de habitatrichtlijn, zonder deze stelling evenwel met concrete bewijzen te staven.

IV. Beroep

A. Eerste grief: geen aanwijzing van de speciale beschermingszones

1. Argumenten van partijen

40 In haar verzoekschrift verwijt de Commissie de Republiek Bulgarije dat zij de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen doordat zij voor 194 van de 229 betrokken gebieden van communautair belang heeft nagelaten om deze – vóór 12 december 2014 voor de gebieden waarop de beschikkingen 2009/91, 2009/92 en 2009/93 betrekking hebben, en vóór 16 november 2018 voor de in uitvoeringsbesluit 2013/23 bedoelde gebieden – als speciale beschermingszones aan te wijzen.

41 De Commissie betoogt dat de termijn van zes jaar waarover de lidstaten beschikken om aan de vereisten van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn te voldoen, de lidstaten voldoende tijd geeft om doeltreffende nationale maatregelen voor het beheer van het Natura 2000-netwerk te kunnen vaststellen en de bevoegdheden van de nationale en regionale autoriteiten in dit verband te bepalen.

42 Vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten 2 oktober 2020, had de Republiek Bulgarije slechts 35 van de 229 betrokken gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones aangewezen. Nog eens 150 gebieden zijn als speciale beschermingszones aangewezen bij na deze termijn bekendgemaakte beschikkingen, zodat het aantal gebieden dat nog als speciale beschermingszones moet worden aangewezen 44 bedraagt.

43 In haar verweerschrift antwoordt de Republiek Bulgarije dat de minister van Milieu en Water de beschikkingen tot aanwijzing van alle tot dan toe niet aangewezen speciale beschermingszones waarvoor geen aanpassing van de ruimtelijke grenzen noodzakelijk was, vóór 31 maart 2021 heeft vastgesteld. De Republiek Bulgarije erkent evenwel dat tot op heden 44 van de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde gebieden nog niet als speciale beschermingszones zijn aangewezen, aangezien de ruimtelijke grenzen van deze zones moeten worden gewijzigd nadat onjuistheden met betrekking tot de instandhoudingsdoelstellingen ervan zijn ontdekt.

44 De Republiek Bulgarije voegt hieraan toe dat de nationale wetgeving voorziet in passende preventieve beschermingsmechanismen voor de periode vóór de officiële bekendmaking van de beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones. Zo geeft deze lidstaat bij wijze van voorbeeld aan dat, overeenkomstig artikel 8, lid 1, ZBR, de documentatie van elk gebied waarvan de aanwijzing als speciale beschermingszone wordt voorgesteld, de naam, het voorwerp en de

instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken zone, het standaardformulier houdende gegevens en evaluaties, het cartografisch materiaal en de coördinaten van de ruimtelijke grenzen van de betrokken zone moet bevatten. Bovendien verstrekt de Republiek Bulgarije gegevens waaruit blijkt dat de bescherming van de gebieden van communautair belang in Bulgarije volgens haar bevredigend is.

45 In repliek benadrukt de Commissie in het bijzonder dat de instandhouding van de gebieden van communautair belang voordat zij als speciale beschermingszones zijn aangewezen, de betrokken lidstaat niet ontslaat van zijn verplichting krachtens artikel 4, lid 4, van deze richtlijn om tot een dergelijke aanwijzing over te gaan.

46 In dupliek erkent de Republiek Bulgarije de vertraging bij de officiële bekendmaking van de algemene bestuurshandelingen met het oog op de aanwijzing van de speciale beschermingszones. Zij betoogt evenwel dat de tenuitvoerlegging van de vereisten van artikel 4, lid 4, en artikel 6 van de habitatrichtlijn voor alle betrokken gebieden van communautair belang is verzekerd overeenkomstig de nationale wetgeving, aangezien het voorwerp en de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden in de in artikel 8, lid 1, ZBR bedoelde documentatie zijn vastgelegd.

47 De Republiek Bulgarije wijst erop dat de administratieve last in verband met de aanwijzing van speciale beschermingszones zwaarder is voor lidstaten die, zoals de Republiek Bulgarije, worden gekenmerkt door de aanzienlijke omvang van het netwerk van gebieden van communautair belang in verhouding tot hun nationale grondgebied, alsook door het grote aantal typen natuurlijke habitats en soorten dat in die gebieden wordt beschermd. Bovendien is de biodiversiteit in die lidstaten beter beschermd, aangezien zij hun verplichtingen uit hoofde van artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn beter zijn nagekomen.

2. Beoordeling door het Hof

48 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 3, lid 2, van de habitatrichtlijn de lidstaten verplicht bij te dragen tot de totstandkoming van het Natura 2000-netwerk al naargelang van de aanwezigheid op hun respectieve grondgebied van de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en de in bijlage II bij die richtlijn genoemde habitats van soorten, en daartoe, overeenkomstig artikel 4 van de habitatrichtlijn en volgens de daarin vastgestelde procedure, gebieden als speciale beschermingszones aan te wijzen [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 26].

49 De in artikel 4 van de habitatrichtlijn bedoelde procedure voor de aanwijzing van gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones verloopt in vier fasen. Eerst stelt elke lidstaat, volgens lid 1 van dat artikel, een lijst van gebieden voor waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats en inheemse soorten in die gebieden voorkomen, waarna hij deze lijst aan de Commissie toezendt (eerste fase). De Commissie werkt vervolgens, overeenkomstig lid 2 van dat artikel, met instemming van iedere lidstaat en aan de hand van de lijsten van de lidstaten, een ontwerplijst van de gebieden van communautair belang uit (tweede fase). Op basis van deze ontwerplijst stelt de Commissie de lijst van gekozen gebieden vast (derde fase). Wanneer een gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied krachtens lid 4 van datzelfde artikel, zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes jaar aan als speciale beschermingszone en stelt hij tevens de prioriteiten vast, gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type

natuurlijke habitat of van een soort alsmede voor de coherentie van Natura 2000 (vierde fase) [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

50 De Republiek Bulgarije betwist niet dat zij aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten op 2 oktober 2020, niet alle betrokken gebieden van communautair belang formeel als speciale beschermingszones had aangewezen. Zij beroept zich evenwel op het feit dat, ondanks het ontbreken van deze formele aanwijzing, de toepasselijke nationale wettelijke regeling voorziet in passende preventieve beschermingsmechanismen voor de periode vóór de officiële bekendmaking van de beschikkingen tot aanwijzing van de gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones.

51 In dit verband zij erop gewezen dat een soortgelijk argument door verschillende lidstaten is aangevoerd in het kader van beroepen wegens niet-nakoming die hebben geleid tot de veroordeling van die staten, namelijk door de Portugese Republiek [arrest van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punten 31, 35 en 37], door Ierland [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punten 46-56], en door de Bondsrepubliek Duitsland [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punten 30-37].

52 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten de bepalingen van een richtlijn worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

53 Het feit dat de nationale regeling van een lidstaat bescherming verleent aan de gebieden van communautair belang, ontslaat deze lidstaat niet van de in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn opgenomen specifieke verplichting om de gebieden van communautair belang formeel als speciale beschermingszones aan te wijzen [zie in die zin arresten van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 51, en 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 33].

54 Een dergelijke aanwijzing vormt immers een essentiële fase van de bij deze richtlijn ingestelde beschermingsregeling voor habitats en soorten [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

55 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Republiek Bulgarije, door voor 194 van de 229 betrokken gebieden van communautair belang te hebben nagelaten om deze zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen de in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn bedoelde maximumtermijn van zes jaar als speciale beschermingszones aan te wijzen, de krachtens deze bepaling op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

B. Tweede grief: geen vaststelling van gedetailleerde en voor de speciale beschermingszones specifieke instandhoudingsdoelstellingen

1. Argumenten van partijen

56 In haar verzoekschrift verwijt de Commissie de Republiek Bulgarije dat zij de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door stelselmatig en aanhoudend na te laten voldoende gedetailleerde en voor iedere speciale beschermingszone specifieke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen.

57 Deze instelling is van mening dat de verplichting om binnen de in die bepaling bedoelde termijn van zes jaar voor elke speciale beschermingszone instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, die specifiek moeten zijn voor elk van deze zones en voor de verschillende typen habitats en soorten, en uitputtend, gekwantificeerd en meetbaar zijn, berust op het arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punten 46-52).

58 De Commissie betoogt in het bijzonder dat de Republiek Bulgarije in de periode van 2015 tot en met 2019 11 beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones heeft vastgesteld, waarin voor elk gebied identieke instandhoudingsdoelstellingen zijn vermeld, die in strijd met de vereisten van het in het vorige punt genoemde arrest te algemeen zijn geformuleerd.

59 Wat de 25 in 2020 vastgestelde beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones betreft, deze zijn te algemeen geformuleerd, aangezien zij enkel voorzien in de instandhouding en het behoud van de natuurlijke habitats en, in voorkomend geval, in een verbetering van de toestand van de betrokken habitats en/of soorten.

60 Voorts antwoordt de Commissie op het door de Republiek Bulgarije tijdens de precontentieuze procedure aangevoerde argument volgens hetwelk de instandhoudingsdoelstellingen voor de gebieden van communautair belang die niet als speciale beschermingszones zijn aangewezen, zijn vastgelegd i) in beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones die overeenkomstig richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17 (hierna: „vogelrichtlijn”) zijn vastgesteld, waarbij de ruimtelijke grenzen van de speciale beschermingszones overeenkomen met die van gebieden van communautair belang, of ii) in de documentatie betreffende elk gebied van communautair belang die op de website van het ministerie van Milieu en Water is bekendgemaakt.

61 Dienaangaande merkt de Commissie op dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de vogelhabitats niet kunnen worden geacht specifiek te zijn voor andere soorten dan vogels en voor typen habitats die uitsluitend onder de habitatrichtlijn vallen, en dat de instandhoudingsdoelstellingen die de Republiek Bulgarije voor de speciale beschermingszones heeft vastgesteld hoe dan ook algemeen zijn geformuleerd en derhalve niet voldoen aan de vereisten die verband houden met het specifieke en gedetailleerde karakter van dergelijke doelstellingen.

62 Wat betreft het document inzake de methode voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen van de in het kader van Natura 2000 beschermde gebieden, dat de Bulgaarse autoriteiten in de precontentieuze fase van de procedure aan het opstellen waren, zoals in punt 20 van het onderhavige arrest is vermeld, is de Commissie van mening dat dit document „informatief” en „adviserend” van aard is en de concrete en voor de betrokken gebieden van

communautair belang specifieke instandhoudingsdoelstellingen niet vastlegt en niet opnieuw onderzoekt, maar enkel aanwijzingen geeft inzake de vaststelling van toekomstige instandhoudingsdoelstellingen.

63 In haar verweerschrift antwoordt de Republiek Bulgarije dat de habitatrichtlijn geen eisen stelt wat betreft de specificiteit en de meetbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden van communautair belang.

64 Dienaangaande staat de eerbiediging van het algemene rechtszekerheidsbeginsel eraan in de weg dat de Commissie de lidstaten eisen oplegt die verder gaan dan die waarin de habitatrichtlijn uitdrukkelijk en op duidelijke en nauwkeurige wijze voorziet.

65 Volgens de Republiek Bulgarije heeft het Hof in zijn arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047), waarnaar de Commissie in haar verzoekschrift verwijst, de lidstaten niet verplicht om instandhoudingsdoelstellingen op kwantificeerbare wijze te formuleren.

66 De Republiek Bulgarije betoogt dat zij, anders dan de Commissie stelt, tijdens de precontentieuze procedure niet heeft betoogd dat de voor de speciale beschermingszones vastgestelde doelstellingen van instandhouding van de vogelstand relevant waren voor de onder de habitatrichtlijn vallende gebieden van communautair belang. Dit geldt immers niet voor de instandhoudingsdoelstellingen, maar voor de instandhoudingsmaatregelen.

67 Verder zijn in Bulgarije de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden van communautair belang opgenomen in de ZBR en meer bepaald in de in artikel 8, lid 1, ervan bedoelde documenten, in de bestuurshandelingen en in de daartoe relevante documenten. Daarenboven heeft die lidstaat de Commissie de in die bepaling bedoelde en naar behoren ingevulde standaardformulieren doen toekomen, welke voor elk betrokken gebied van communautair belang de specifieke kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingen voor habitats en soorten bevatten.

68 Bovendien is het in punt 20 van het onderhavige arrest genoemde document inzake de methode voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen van de in het kader van Natura 2000 beschermde gebieden thans bekendgemaakt op de website van het Bulgaarse informatiesysteem met betrekking tot de gebieden die tot het Natura 2000-netwerk behoren.

69 De Republiek Bulgarije voegt daaraan toe dat zij na ontvangst van de aanmaningsbrief van de Commissie verschillende beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones heeft vastgesteld die aan de door de Commissie gestelde eisen voldoen. Deze beschikkingen voorzien in de instandhoudingsdoelstellingen die specifiek zijn voor de betrokken speciale beschermingszones en maken deze dus bindend.

70 Om te voldoen aan het door de Commissie aangevoerde vereiste van gedetailleerde formulering van die instandhoudingsdoelstellingen, is het noodzakelijk te beschikken over gegevens die afkomstig zijn van systematische onderzoeken die een aanzienlijke periode bestrijken en de ontwikkeling van de toestand van de soorten en van de belangrijkste factoren die daarop van invloed zijn, aantonen. De leemten in de wetenschappelijke kennis die in de periode vóór 2007 zijn ontstaan, kunnen echter niet op korte termijn worden opgevuld.

71 In repliek voert de Commissie aan dat de instandhoudingsdoelstellingen in de bestuurspraktijk van de Bulgaarse autoriteiten te algemeen zijn geformuleerd en niet voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof.

72 Deze instelling betoogt dat de Republiek Bulgarije in haar verweerschrift niet heeft aangetoond dat de door haar vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen voldoende nauwkeurig waren. Deze lidstaat heeft immers enkel een groot aantal in de bijlagen bij zijn verweerschrift opgenomen handelingen aangehaald. Het staat echter noch aan de Commissie, noch aan het Hof om dergelijke bijlagen te onderzoeken wanneer de inhoud ervan niet afdoende in het verweerschrift is uiteengezet.

73 Met betrekking tot de door de Republiek Bulgarije overgelegde standaardformulieren, als bedoeld in punt 67 van dit arrest, betoogt de Commissie dat zij een beschrijving bevatten van de feitelijke toestand van de betrokken speciale beschermingszones, zonder evenwel de voor de typen habitats en de soorten in die zones te bereiken toestand te preciseren. Bijgevolg kunnen deze formulieren geen compensatie vormen voor de instandhoudingsdoelstellingen die een lidstaat voor deze zones moet vaststellen.

74 Wat betreft het door de Republiek Bulgarije aangevoerde ontbreken van toereikende wetenschappelijke kennis die niet op korte termijn kan worden aangevuld, herinnert de Commissie er onder verwijzing naar het arrest van 12 november 2019, Commissie/Ierland (Windturbinepark in Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punt 89), aan dat de lidstaten zich niet kunnen beroepen op bepalingen, praktijken of situaties in hun interne juridische rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen.

75 De Commissie erkent dat de dynamische natuurlijke processen in de betrokken speciale beschermingszones soms een aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen voor deze gebieden kunnen vereisen. De lidstaten kunnen dergelijke aanpassingen echter niet vermijden door zich ertoe te beperken zeer algemene instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen.

76 In dupliek benadrukt de Republiek Bulgarije dat de algemene doelstellingen van de gebieden van het Natura 2000-netwerk reeds zijn vastgelegd in artikel 5 ZBR, waarin is bepaald dat de speciale beschermingszones bestemd zijn voor de bescherming of het herstel van de gunstige staat van de natuurlijke habitats in deze gebieden en van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

77 Wat de instandhoudingsdoelstellingen in de beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones betreft, geeft deze lidstaat als voorbeeld de doelstellingen in de beschikking tot aanwijzing van de zone „BG0000119 ‚Trite bratiya'".

78 De Republiek Bulgarije is van mening dat de eisen van de Commissie met betrekking tot het specifieke en gedetailleerde karakter van de instandhoudingsdoelstellingen buitensporig zijn, aangezien het herstel van de status van de typen natuurlijke habitats en soorten een complex en dynamisch proces is, dat aanzienlijke middelen en een langetermijn-monitoring vereist.

2. Beoordeling door het Hof

79 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn weliswaar niet uitdrukkelijk melding maakt van de verplichting om instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, maar wel vereist dat de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat bij de aanwijzing van de speciale

beschermingszone de prioriteiten vaststellen, gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type habitat. De vaststelling van deze prioriteiten veronderstelt evenwel dat die instandhoudingsdoelstellingen reeds zijn vastgelegd [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 105 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

80 Om als „instandhoudingsdoelstellingen" in de zin van de habitatrichtlijn te worden beschouwd, mogen de vastgestelde doelstellingen niet in algemene termen worden geformuleerd, maar moeten zij specifiek en nauwkeurig zijn [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punten 107 en 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

81 De instandhoudingsdoelstellingen moeten bijgevolg worden vastgesteld op grond van gegevens die zijn gebaseerd op een wetenschappelijk onderzoek van de situatie van de soorten en hun habitats in een bepaald gebied. Aangezien de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn in het kader van de procedure tot aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszones gebieden moeten voorstellen op basis van de criteria van bijlage III bij deze richtlijn en de relevante wetenschappelijke gegevens, kunnen deze gegevens immers ook de specificiteit en nauwkeurigheid van de instandhoudingsdoelstellingen waarborgen [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 115].

82 Bovendien moeten de door een lidstaat vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen het weliswaar mogelijk maken om na te gaan of met de op deze doelstellingen gebaseerde instandhoudingsmaatregelen de gewenste staat van instandhouding van het betrokken gebied kan worden bereikt, maar dit neemt niet weg dat de noodzaak om die doelstellingen kwantitatief en meetbaar te formuleren per geval moet worden onderzocht en niet kan worden beschouwd als een algemene verplichting voor de lidstaten [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 116].

83 De kwantitatieve en meetbare benadering voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen kan immers ongeschikt blijken voor bepaalde complexe habitats en voor bepaalde dynamische beschermingszones, waarvan de elementen sterk variëren naargelang van externe milieufactoren of in belangrijke mate interageren met andere habitats en beschermingszones [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 117].

84 Het staat dus in beginsel aan de Commissie om het bewijs te leveren dat de betrokken lidstaat in elk concreet geval de instandhoudingsdoelstellingen kwantitatief en meetbaar moet formuleren teneinde de gewenste staat van instandhouding van het betrokken gebied te verzekeren [arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 118].

85 Gelet op haar verplichting om de gestelde niet-nakoming aan te tonen, kan de Commissie zich voorts niet onttrekken aan die verplichting om het bewijs van de verweten niet-nakoming te leveren op basis van concrete elementen waaruit schending van de door haar aangevoerde specifieke bepalingen blijkt, door de betrokken lidstaat een algemene en voortdurende niet-nakoming van de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen te verwijten, en

kan zij zich niet louter op vermoedens of oppervlakkig causale verbanden baseren [zie in die zin arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

86 Het is juist dat de Commissie in casu concrete voorbeelden heeft gegeven van beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken habitats en soorten niet voldoende gedetailleerd en specifiek voor de betrokken speciale beschermingszones lijken te zijn geformuleerd.

87 Evenwel heeft de Commissie, ten eerste, deze voorbeelden enkel genoemd ter illustratie van de algemene en structurele praktijk van de Republiek Bulgarije, die naar de opvatting van deze instelling in strijd is met artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn.

88 In de conclusies van haar verzoekschrift heeft de Commissie het Hof evenwel niet verzocht vast te stellen dat de Republiek Bulgarije de krachtens die bepaling op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen door geen gedetailleerde, specifieke, kwantitatieve en meetbare instandhoudingsdoelstellingen te bepalen voor de habitats en soorten die voorkomen in de gebieden waarop de door deze instelling ter illustratie in het verzoekschrift genoemde beschikkingen betrekking hebben.

89 Ten tweede heeft het onderhavige beroep betrekking op een groot aantal gebieden van communautair belang in de alpiene biogeografische regio, de biogeografische regio van de Zwarte Zee en de continentale biogeografische regio, die worden gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan soorten en habitats.

90 In die omstandigheden stond het overeenkomstig de rechtspraak van het Hof aan de Commissie om aan te tonen dat de voorbeelden die zij heeft gegeven ter ondersteuning van haar grief dat de uit de habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen in algemene en structurele zin niet zijn nagekomen, representatief zijn voor alle betrokken gebieden van communautair belang [zie in die zin arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 124 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

91 In casu moet worden vastgesteld dat deze instelling noch in het verzoekschrift, noch in haar memorie van repliek rechtens genoegzaam, aan de hand van voldoende nauwkeurige, duidelijke en gedetailleerde argumenten en gegevens heeft aangetoond dat de voorbeelden van beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones die zij heeft vermeld om de algemene en structurele praktijk van de Republiek Bulgarije te illustreren en waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken habitats en soorten niet kwantitatief en meetbaar zijn geformuleerd, representatief zijn voor alle betrokken speciale beschermingszones.

92 Bijgevolg moet de tweede grief worden afgewezen.

C. Derde grief: geen vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen

1. Argumenten van partijen

93 In haar verzoekschrift betoogt de Commissie dat de Republiek Bulgarije stelselmatig en aanhoudend de krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichting niet is nagekomen om de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die beantwoorden

aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I bij deze richtlijn en van de in bijlage II bij deze richtlijn genoemde soorten die in de betrokken gebieden van communautair belang voorkomen.

94 Meer concreet is de Commissie van mening dat deze situatie het gevolg is van het feit dat de Republiek Bulgarije geen gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld die specifiek zijn voor de betrokken gebieden van communautair belang. Zoals blijkt uit het arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 85), moeten deze instandhoudingsmaatregelen gebaseerd zijn op instandhoudingsdoelstellingen die specifiek zijn voor de betrokken speciale beschermingszone.

95 Volgens de Commissie heeft de Republiek Bulgarije tijdens de precontentieuze procedure erkend dat er vertraging is opgetreden bij de wetgevende werkzaamheden tot verbindendverklaring van de territoriale beheersplannen die deze instandhoudingsmaatregelen bevatten.

96 Wat betreft de instandhoudingsmaatregelen die zijn opgenomen in de 11 tussen 2015 en 2019 vastgestelde beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones, betoogt de Commissie dat deze beschikkingen slechts betrekking hebben op 11 van de 229 gebieden van communautair belang die de Republiek Bulgarije moet beschermen. Bovendien zijn voor de meeste van deze gebieden, teneinde de gestelde doelstellingen te bereiken, actieve maatregelen noodzakelijk die specifiek gericht zijn op elk van de verschillende soorten en op elk van de verschillende typen habitats die zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden. De actieve maatregelen moeten worden vastgesteld aan de hand van de gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen die specifiek zijn voor elk betrokken gebied van communautair belang, welke in de genoemde beschikkingen ontbreken.

97 Wat betreft de beschermingsmaatregelen die de Republiek Bulgarije overeenkomstig de vogelrichtlijn ten aanzien van de speciale beschermingszones heeft vastgesteld, erkent de Commissie dat bepaalde maatregelen die zijn vastgesteld voor vogelsoorten, in het bijzonder instandhoudingsmaatregelen, ongetwijfeld indirect van nut kunnen zijn voor de soorten en habitats die overeenkomstig de habitatrichtlijn in het kader van gebieden van communautair belang worden beschermd. Deze omstandigheid ontslaat de Bulgaarse autoriteiten echter niet van hun verplichting om de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen voor alle typen habitats en alle soorten als bedoeld in de habitatrichtlijn, die binnen de betrokken gebieden van communautair belang worden beschermd.

98 Wat betreft de verschillende door de Republiek Bulgarije tijdens de precontentieuze procedure genoemde bestuurs- en normatieve handelingen alsmede andere strategische documenten, die volgens deze lidstaat maatregelen bevatten die verband houden met de instandhouding, het behoud of het herstel van de toestand van habitats en soorten in de betrokken gebieden van communautair belang, is de Commissie van mening dat deze maatregelen, die te algemeen en onvolledig zijn, geen instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn vormen.

99 De Commissie is van mening dat de nieuwe beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones die de Republiek Bulgarije in mei 2020 heeft meegedeeld, evenmin voldoen aan de vereisten van die bepaling. Deze beschikkingen, die enkel aanbevelingen bevatten, hebben immers uitsluitend betrekking op het beheer van akkerland en grasland en geven niet aan door wie, wanneer en op welke oppervlakte zij moeten worden uitgevoerd.

100 In haar verweerschrift antwoordt de Republiek Bulgarije dat de door haar vastgestelde instandhoudingsmaatregelen volledig, duidelijk en nauwkeurig zijn en dat zij overeenkomstig de rechtspraak van het Hof doeltreffend zijn uitgevoerd. Deze maatregelen worden vastgesteld aan de hand van de ecologische vereisten van de betrokken typen natuurlijke habitats en soorten.

101 In een aantal gevallen waarin de ruimtelijke grenzen van de in de vogelrichtlijn bedoelde speciale beschermingszones en die van de gebieden van communautair belang als bedoeld in de habitatrichtlijn elkaar overlappen, dragen de reeds opgelegde verboden en beperkingen ten aanzien van de speciale beschermingszones bij tot de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden van communautair belang.

102 In dit verband geeft de Republiek Bulgarije enkele voorbeelden van instandhoudingsmaatregelen die specifiek zijn voor bepaalde speciale beschermingszones, namelijk die waarin is voorzien in de ZBR, in de Bulgaarse regeling inzake de jacht op en de bescherming van wild, de ruimtelijke ordening van de kust van de Zwarte Zee, de visserij en de aquacultuur, en in de nationale regeling inzake bosbeheer. Bovendien zijn bij beschikking van 23 februari 2015 van de minister van Landbouw en Voedselvoorziening nationale normen inzake goede landbouw- en milieucondities vastgesteld. Zij zijn zowel van toepassing op typen zoetwaterhabitats en kusthabitats en de daaraan verbonden soorten, als op een reeks formaties van grasland en halfnatuurlijk grasland en de daarmee samenhangende soorten.

103 De Republiek Bulgarije betoogt dat de Commissie een aantal van de in het kader van de precontentieuze procedure bedoelde maatregelen selectief heeft uitgelegd, los van de algemene context van de Bulgaarse wetgeving en van al de verschillende documenten waarin de maatregelen ter bescherming van de speciale beschermingszones zijn uiteengezet. De verschillende regelgevings- en bestuurshandelingen alsook de plannings-, programmerings- en strategiedocumenten zijn evenwel ook relevant in dit verband. Wanneer deze handelingen en documenten voor een bepaald beschermingsgebied in hun geheel worden beschouwd, geldt de toepassing ervan voor alle vormen van gebruik van het betrokken gebied, zowel wat betreft de verboden op en beperkingen van activiteiten als de actieve maatregelen die voor het beheer van de betrokken gebieden zijn getroffen.

104 Deze lidstaat voegt daaraan toe dat de beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones verwijzen naar juridische en bestuurshandelingen, alsook naar de plannings-, programmerings- en strategiedocumenten die maatregelen bevatten ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken speciale beschermingszones. De in deze beschikkingen aanbevolen acties kunnen ook worden uitgevoerd als vrijwillige contractuele maatregelen, zoals in andere lidstaten het geval is voor het beheer van het Natura 2000-netwerk.

105 In repliek betoogt de Commissie dat zij, bij gebreke van duidelijke argumenten en precieze verwijzingen in het verweerschrift van de Republiek Bulgarije, niet kan nagaan of de talrijke bijlagen bij die laatste memorie het argument van deze lidstaat kunnen staven dat zijn praktijk voldoet aan de vereisten van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.

106 Volgens deze instelling houden het geheel van maatregelen dat verspreid is over de juridische en bestuurshandelingen, alsmede de talrijke strategische, plannings- en programmeringsdocumenten geen verband met de betrokken speciale beschermingszones en hun specifieke instandhoudingsdoelstellingen.

107 Zij herinnert er in dit verband aan dat de instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn moeten worden vastgesteld en uitgevoerd in het kader van specifieke speciale beschermingszones en moeten berusten op voor elk gebied specifieke instandhoudingsdoelstellingen [zie in die zin arresten van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punt 52, en 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 85].

108 In dupliek wijst de Republiek Bulgarije erop dat de gevallen waarin instandhoudingsmaatregelen niet aan de aanwijzing van een specifiek gebied zijn gekoppeld, doorgaans de gevallen zijn waarin deze maatregelen worden ingevoerd voor alle gebieden, of voor alle gebieden waarin een bepaald type natuurlijke habitat of een bepaalde soort wordt beschermd.

2. Beoordeling door het Hof

109 Vastgesteld moet worden dat, zoals de Commissie in het kader van de tweede grief heeft aangevoerd, deze instelling met betrekking tot de derde grief in haar verzoekschrift niet stelt dat de Republiek Bulgarije heeft nagelaten instandhoudingsmaatregelen vast te stellen voor de betrokken gebieden van communautair belang, te weten de in haar eerste grief bedoelde specifieke gebieden, maar zich in de conclusies van dat verzoekschrift ertoe beperkt deze lidstaat een „stelselmatige en aanhoudende" niet-nakoming van de krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op hem rustende verplichtingen te verwijten.

110 Bovendien verwijst de Commissie, net als in het kader van de tweede grief, met betrekking tot de derde grief enkel naar bepaalde voorbeelden van door de Bulgaarse autoriteiten vastgestelde beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones om aan te tonen dat de Republiek Bulgarije deze bepaling stelselmatig en aanhoudend niet is nagekomen.

111 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Commissie, in strijd met de in punt 90 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak, niet heeft aangetoond dat deze voorbeelden representatief waren en niet heeft gedoeld op specifieke gebieden van communautair belang of op concrete speciale beschermingszones.

112 Derhalve moet de derde grief worden afgewezen.

D. Vierde grief: onjuiste omzetting van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn in nationaal recht

1. Argumenten van partijen

113 In haar verzoekschrift verwijt de Commissie de Republiek Bulgarije dat zij de krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, aangezien volgens de wetgeving van deze lidstaat de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen facultatief is.

114 Uit het arrest van 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk (C-508/04, EU:C:2007:274, punten 76 en 87), blijkt evenwel dat de lidstaten verplicht zijn om dergelijke maatregelen vast te stellen.

115 De Commissie betoogt in het bijzonder dat overeenkomstig artikel 27 ZBR „beheersplannen [kunnen] worden opgesteld". Het is juist dat de artikelen 12 en 19 ZBR voorzien in de mogelijkheid om, in geval van een risico van achteruitgang van beschermde gebieden, activiteiten te verbieden of te beperken die in strijd zijn met de instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden. De verplichting om overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen, mag echter niet worden beperkt tot die vast te stellen bepalingen en beperkingen en moet in bepaalde gevallen de vaststelling van actieve instandhoudingsmaatregelen omvatten.

116 Wat artikel 118 ZBR betreft, in dit artikel is bepaald dat de acties voor de instandhouding van de biodiversiteit in overeenstemming moeten zijn met de prioriteiten die zijn vastgesteld in deze wet, in het kader van de nationale strategie en in het nationale plan voor de instandhouding van de biodiversiteit. Dit artikel bevat echter geen enkele verwijzing naar de in artikel 29 ZBR bedoelde instandhoudingsmaatregelen.

117 In haar verweerschrift betwist de Republiek Bulgarije niet dat overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn in alle gevallen instandhoudingsmaatregelen moeten worden vastgesteld, aangezien de uitdrukking „zo nodig" in deze bepaling enkel betrekking heeft op beheersplannen en niet kan worden opgevat als een algemene beperking van de verplichting om passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen vast te stellen.

118 Onder verwijzing naar de arresten van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punten 60 en 61), en 24 oktober 2013, Commissie/Spanje (C-151/12, EU:C:2013:690, punten 27 en 28), betoogt deze lidstaat evenwel dat de lidstaten overeenkomstig artikel 288, derde alinea, VWEU bij de omzetting van een richtlijn over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de middelen en methoden voor de uitvoering ervan. De omzetting van een richtlijn vereist dus niet noodzakelijkerwijs in elke lidstaat een optreden van de wetgever.

119 In dit verband voert de Republiek Bulgarije aan dat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn is omgezet bij de artikelen 12, 19, 27, 29, 30 en 118 ZBR.

120 Artikel 12 van deze wet stelt de eisen vast waaraan de beschikkingen tot aanwijzing van speciale beschermingszones moeten voldoen. Zodra de betrokken speciale beschermingszone is aangewezen, worden dus instandhoudingsmaatregelen ingevoerd.

121 Artikel 19 van deze wet voorziet in acties ter bescherming van de gebieden van communautair belang voordat zij als speciale beschermingszones zijn aangewezen. Tevens kunnen er verboden of beperkingen worden opgelegd voordat een dergelijk gebied wordt aangewezen, indien er een risico op schade voor het betrokken gebied bestaat. Die verboden en beperkingen vormen instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.

122 De Republiek Bulgarije voegt daaraan toe dat overeenkomstig artikel 27 ZBR beheersplannen kunnen worden opgesteld voor speciale beschermingszones en dat in artikel 29 van deze wet is bepaald welke maatregelen in de beheersplannen moeten worden opgenomen.

123 Zoals blijkt uit artikel 30 ZBR, moeten de ruimtelijke-ordeningsplannen, de regionale plannen voor de ontwikkeling van bosgebieden, de bosplannen en -programma's alsmede de krachtens andere wetten opgestelde nationale en regionale programma's in overeenstemming zijn met de beschikkingen tot aanwijzing van de speciale beschermingszones en met de in de beheersplannen vastgelegde maatregelen.

124 Overeenkomstig artikel 118, lid 1, punt 2, ZBR moeten de in de habitatrichtlijn bedoelde instandhoudingsmaatregelen in alle plannen, projecten, programma's, beleidslijnen en strategieën inzake de betrokken sector worden gespecificeerd.

125 De Bulgaarse wetgeving voorziet dus niet alleen in rechtsinstrumenten die de instandhouding van de in het kader van Natura 2000 beschermde gebieden waarborgen, maar ook in uitdrukkelijke bepalingen die de bevoegde autoriteiten verplichten deze instrumenten toe te passen in de gevallen en volgens de criteria die in de habitatrichtlijn zijn vastgesteld.

126 Wat betreft de actieve instandhoudingsmaatregelen, verwijst de Republiek Bulgarije naar artikel 115, lid 1, punt 9, ZBR, waarin is bepaald dat de minister van Milieu en Water mechanismen moet ontwikkelen en tenuitvoerleggen ter aanmoediging van de activiteiten van eigenaren of gebruikers, niet-gouvernementele organisaties, verenigingen en anderen met het oog op de instandhouding, het behoud en het herstel van de biodiversiteit. Bovendien geeft deze lidstaat voorbeelden van dergelijke maatregelen, die op grond van de Bulgaarse regeling zijn vastgesteld.

127 In repliek stelt de Commissie dat de artikelen 12 en 19 ZBR slechts betrekking hebben op bepaalde soorten instandhoudingsmaatregelen, te weten verboden en beperkingen, en niet op proactieve instandhoudingsmaatregelen. In de artikelen 27 en 29 ZBR is enkel voorzien in de mogelijkheid om beheersplannen op te stellen en niet in de verplichte invoering van instandhoudingsmaatregelen voor alle gebieden van communautair belang. In de artikelen 30 en 118, lid 1, ZBR zijn bepaalde vereisten opgenomen voor bepaalde soorten plannen en programma's waarmee geen uitvoering wordt gegeven aan de door Natura 2000 opgelegde verplichtingen, maar deze vereisten omvatten geen volledige reeks instandhoudingsmaatregelen voor alle in het kader van Natura 2000 beschermde gebieden.

128 Wat betreft de artikelen 115 en 118 evenals artikel 119, lid 1, ZBR, waarnaar de Republiek Bulgarije in haar verweerschrift verwijst, deze bepalen de bevoegdheden van de verschillende entiteiten met betrekking tot het biodiversiteitsbeleid maar voorzien niet in de vaststelling en toepassing van de nodige instandhoudingsmaatregelen in alle speciale beschermingszones.

129 In dupliek antwoordt de Republiek Bulgarije dat de autonomie van de administratieve autoriteiten in de Bulgaarse rechtsorde erin bestaat de meest geschikte middelen te kiezen om de wettelijke verplichtingen na te komen.

130 Deze lidstaat beroept zich ook op de rechtspraak van het Hof, in het bijzonder op het arrest van 3 april 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punten 40 en 41), volgens hetwelk een richtlijn weliswaar verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar aan de nationale instanties de bevoegdheid laat om de vorm en de middelen te kiezen.

131 Overeenkomstig de bepalingen van de ZBR is de vaststelling van beschikkingen tot aanwijzing van de in artikel 12 van deze wet bedoelde speciale beschermingszones geen keuzemogelijkheid maar een verplichting voor de bevoegde administratieve autoriteiten, ten aanzien van al deze zones. Deze autoriteiten zijn ook verplicht om in hun beschikkingen het voorwerp en de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken speciale beschermingszone aan te geven, alsmede de verboden op, of beperkingen van, activiteiten die in strijd zijn met deze doelstellingen.

132 Naast de ruimtelijke-ordeningsplannen, de regionale plannen voor de ontwikkeling van bosgebieden en de bosplannen en -programma's is in artikel 30, lid 1, ZBR bepaald dat alle nationale en regionale programma's die krachtens andere wetten dan de ZBR zijn opgesteld, moeten voldoen aan de beschikkingen tot aanwijzing van de speciale beschermingszones en de eventuele wijzigingen daarvan.

133 De Republiek Bulgarije voegt hieraan toe dat in artikel 35 ZBR is voorzien in de vaststelling van bepaalde maatregelen voor de instandhouding van soorten en dat daarin met name is bepaald dat wilde planten-, dier- en schimmelsoorten in hun natuurlijke milieu worden beschermd door met name de instandhouding van hun habitats in het nationaal ecologisch netwerk, door de soorten onder een gereglementeerde beschermings- of gebruiksregeling te plaatsen en door de leefomstandigheden in overeenstemming met de ecologische vereisten van de betrokken soorten te handhaven of te herstellen.

134 Ten slotte is in de nationale waterregeling voorzien in de verplichte invoering van maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden van communautair belang te bereiken. Zoals uit deze regeling blijkt, moeten de stroomgebiedbeheersplannen maatregelen bevatten waarmee de instandhoudingsdoelstellingen van dergelijke gebieden kunnen worden bereikt, op basis van de door die regeling vereiste analysen. Deze maatregelen zijn niet beperkt tot verboden op, of beperkingen van, activiteiten.

2. Beoordeling door het Hof

135 Krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn moeten de lidstaten voor elke speciale beschermingszone de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en van de in bijlage II bij die richtlijn genoemde soorten die in het betrokken gebied voorkomen [zie in die zin arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 143 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

136 De instandhoudingsmaatregelen van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn mogen in beginsel niet beperkt blijven tot maatregelen om door de mens veroorzaakte externe aantastingen en storingen te voorkomen. Zij moeten, zo nodig, positieve, proactieve maatregelen omvatten die ertoe strekken het gebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen [arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punt 150].

137 Wat betreft het nationale rechtskader dat noodzakelijk is om de nakoming van die verplichtingen te verzekeren, zij eraan herinnerd dat de bepalingen van de habitatrichtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid [zie in die zin arrest van 21 september 2023, Commissie/Duitsland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-116/22, EU:C:2023:687, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

138 In casu heeft de Republiek Bulgarije in haar verweerschrift een aantal concrete dwingende bepalingen uiteengezet op grond waarvan de Bulgaarse autoriteiten instandhoudingsmaatregelen moeten vaststellen, met name actieve instandhoudingsmaatregelen.

139 In repliek heeft de Commissie betoogd dat deze Bulgaarse bepalingen geen verplichting bevatten om in alle speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen.

140 In dit verband moet worden vastgesteld dat het betoog van de Commissie berust op verwarring tussen, enerzijds, de omstandigheid dat in een lidstaat een toereikend normatief kader ontbreekt waarmee overeenkomstig de in punt 137 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak passende instandhoudingsmaatregelen kunnen worden vastgesteld en, anderzijds, de omstandigheid dat die maatregelen niet voor alle speciale beschermingszones zijn vastgesteld.

141 Wat het eerste aspect betreft, moet worden opgemerkt dat de Commissie, gelet op de door de Republiek Bulgarije verstrekte gegevens, met name voorbeelden van nationale bepalingen die de Bulgaarse autoriteiten verplichten instandhoudingsmaatregelen, waaronder proactieve maatregelen, vast te stellen, niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat met de Bulgaarse regeling de daadwerkelijke nakoming van de verplichtingen van deze lidstaat overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn niet kan worden gewaarborgd.

142 Wat het tweede aspect betreft, zij erop gewezen dat dit reeds het voorwerp is geweest van de derde grief, waarin de Commissie niet stelt dat de Republiek Bulgarije heeft nagelaten instandhoudingsmaatregelen vast te stellen voor de betrokken gebieden van communautair belang, namelijk de in haar eerste grief genoemde specifieke gebieden.

143 Bijgevolg moet de vierde grief worden afgewezen.

144 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Republiek Bulgarije de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes jaar 194 van de 229 betrokken gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones aan te wijzen.

145 Het beroep wordt verworpen voor het overige.

Kosten

146 Volgens artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof draagt elke partij haar eigen kosten, indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

147 Aangezien de Commissie en de Republiek Bulgarije in het onderhavige geval elk voor bepaalde grieven in het ongelijk zijn gesteld, zullen zij hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart:

1) **Door voor 194 van de 229 gebieden van communautair belang die zijn opgenomen in de lijsten die zijn opgesteld bij i) beschikking 2009/91/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een tweede bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de alpiene biogeografische regio, ii) beschikking 2009/92/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de initiële lijst van gebieden van communautair belang voor de biogeografische regio van de Zwarte Zee, iii) beschikking 2009/93/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een tweede bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio, en iv) uitvoeringsbesluit 2013/23/EU van de Commissie van 16 november 2012 tot vaststelling van een zesde bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio, na te laten om deze zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes jaar aan te wijzen als speciale beschermingszones, is de Republiek Bulgarije de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013.**

2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

3) **De Europese Commissie en de Republiek Bulgarije dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen