Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 20 czerwca 2024 r.*

Spis treści

I. Ramy prawne . . . 3

A. Prawo Unii . . . 3

B. Prawo bułgarskie . . . 6

II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi . . . 10

III. Postępowanie przed Trybunałem . . . 11

IV. W przedmiocie skargi . . . 13

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony . . . 13

1. Argumentacja stron . . . 13

2. Ocena Trybunału . . . 14

B. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego braku ustalenia szczegółowych i specyficznych celów ochrony dla specjalnych obszarów ochrony . . . 15

1. Argumentacja stron . . . 15

2. Ocena Trybunału . . . 18

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego braku ustanowienia koniecznych środków ochronnych . . . 20

1. Argumentacja stron . . . 20

2. Ocena Trybunału . . . 22

D. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego nieprawidłowej transpozycji do prawa krajowego art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej . . . 23

* Język postępowania: bułgarski.

1. Argumentacja stron 23

2. Ocena Trybunału 25

W przedmiocie kosztów 26

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Artykuł 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 – Brak wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony, celów ochrony i środków ochronnych

W sprawie C-85/22

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 8 lutego 2022 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali C. Hermes i G. Koleva, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Bułgarii, którą reprezentowały początkowo T. Mitova, E. Petranova i L. Zaharieva, a następnie T. Mitova i L. Zaharieva, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: F. Biltgen, prezes izby, J. Passer i M.L. Arastey Sahún (sprawozdawczyni), sędziowie,

rzecznik generalna: T. Ćapeta,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Bułgarii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”):

– nie wyznaczając możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, jako specjalnych obszarów ochrony 194 spośród 229 terenów mających znaczenie dla Wspólnoty umieszczonych w wykazach ustanowionych decyzją Komisji 2009/91/WE z dnia 12 grudnia 2008 r. przyjmującą na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG drugi zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na alpejski region biogeograficzny (Dz.U. 2009, L 43, s. 21), decyzją Komisji 2009/92/WE z dnia 12 grudnia 2008 r. przyjmującą na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG wstępny wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na czarnomorski region biogeograficzny (Dz.U. 2009, L 43, s. 59), decyzją Komisji 2009/93/WE z dnia 12 grudnia 2008 r. przyjmującą na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG drugi zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz.U. 2009, L 43, s. 63) oraz decyzją wykonawczą Komisji 2013/23/UE z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia szóstego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz.U. 2013, L 24, s. 58) (zwanych dalej łącznie „rozpatrywanymi terenami mającymi znaczenie dla Wspólnoty”);

– nie określając, w sposób systematyczny i uporczywy, szczegółowych i specyficznych celów ochrony dla danych specjalnych obszarów ochrony;

– nie ustanawiając, w sposób systematyczny i uporczywy, koniecznych środków ochronnych odpowiadających ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej i gatunków wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy; oraz

– nie dokonując prawidłowej transpozycji do prawa krajowego art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

2 W motywach trzecim i ósmym dyrektywy siedliskowej wskazano:

„uznając za główny cel niniejszej dyrektywy wspieranie zachowania różnorodności biologicznej, przy uwzględnieniu wymagań gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych, niniejsza dyrektywa przyczynia się do realizacji ogólnego celu polegającego na trwałym rozwoju; zachowanie takiej różnorodności biologicznej może w niektórych przypadkach wymagać utrzymania lub wręcz pobudzania działalności człowieka;

[…]

jest właściwe, aby na każdym wyznaczonym obszarze wprowadzić konieczne środki przy uwzględnieniu realizowanych celów w dziedzinie ochrony”.

3 Artykuł 3 ust. 1 i 2 tej dyrektywy stanowi:

„1. Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony, pod nazwą Natura 2000. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

Sieć Natura 2000 obejmie specjalne obszary ochrony sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą [Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 1979, L 103, s. 1)].

2. Każde państwo członkowskie bierze udział w tworzeniu Natury 2000 proporcjonalnie do występowania na jego terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, o których mowa w ust. 1. W tym celu każde państwo członkowskie wyznacza, zgodnie z art. 4, tereny stanowiące specjalne obszary ochrony przy uwzględnieniu celów określonych w ust. 1”.

4 Artykuł 4 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 1) oraz stosownych informacji naukowych każde państwo członkowskie proponuje wykaz terenów, wskazując, które typy siedlisk przyrodniczych z załącznika I i które gatunki z załącznika II są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym tereny się znajdują. W przypadku gatunków zwierząt rozmieszczonych na dużych obszarach, te tereny odpowiadają miejscom w obrębie naturalnego zasięgu tych gatunków, w których występują fizyczne lub biologiczne czynniki istotne dla ich życia i reprodukcji. W przypadku gatunków wodnych, o zasięgu obejmującym duże obszary, te tereny zostaną zaproponowane tylko tam, gdzie istnieje dający się jednoznacznie określić obszar, na którym występują fizyczne i biologiczne czynniki istotne dla ich życia i reprodukcji. W stosownych przypadkach państwa członkowskie proponują przyjęcie wykazu terenów w świetle wyników nadzoru, określonego w art. 11.

Niniejszy wykaz zostaje przekazany Komisji w ciągu trzech lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy, wraz z informacją na temat każdego terenu. Taka informacja obejmuje mapę terenu, jego nazwę, lokalizację, wielkość oraz dane wynikające z zastosowania kryteriów wymienionych w załączniku III (etap 1), przedstawione na formularzu określonym przez Komisję zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 21.

2. Na podstawie kryteriów określonych w załączniku III (etap 2) i w ramach zarówno każdego z dziewię[ciu] regionów biogeograficznych wymienionych w art. 1 lit. c) ppkt (iii), jak i całego terytorium określonego w art. 2 ust. 1, Komisja, w porozumieniu z każdym państwem członkowskim, opracowuje projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, oparty o wykazy poszczególnych państw członkowskich, wskazujący te tereny, które utraciły jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym.

Państwa członkowskie, w których tereny obejmujące jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym stanowią więcej niż 5 % ich terytorium, mogą, w porozumieniu z Komisją, wystąpić o bardziej elastyczne stosowanie

kryteriów wymienionych w załączniku III (etap 2) przy wyborze wszystkich terenów mających znaczenie dla Wspólnoty znajdujących się na ich terytorium.

Wykaz terenów wybranych jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty, określający te spośród nich, które obejmują jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym, zostaje przyjęty przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 21.

3. Wykaz określony w ust. 2 sporządza się w ciągu sześciu lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy.

4. Po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty zgodnie z procedurą określoną w ust. 2 zainteresowane państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny.

5. Wraz z umieszczeniem terenu w wykazie określonym w ust. 2 akapit trzeci podlega on przepisom art. 6 ust. 2, 3 i 4”.

5 Zgodnie z art. 6 ust. 1–3 tej dyrektywy:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub [to] przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłyną one niekorzystnie na [integralność] dan[ego] terenu[u] oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”.

B. Prawo bułgarskie

6 Artykuł 8 Zakon za biologichnoto raznoobrazie (ustawy o różnorodności biologicznej) (DV nr 77 z dnia 9 sierpnia 2002 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy (zwanej dalej „ZBR”), stanowi:

„(1) Ministerstwo środowiska i gospodarki wodnej zapewnia zbadanie, ocenę i opracowanie dokumentów dotyczących terenów, o których mowa w art. 7, które to dokumenty zawierają:

1. nazwę;

2. przedmiot i cele ochrony terenu chronionego;

4. wypełnione standardowe formularze zawierające dane i oceny;

5. materiał kartograficzny i określenie współrzędnych identyfikujących granice terenu chronionego.

(2) Propozycje terenów-obiektów badań zgodnie z ust. 1 mogą być przedstawiane przez organy krajowe oraz organizacje publiczne i naukowe.

(3) Ministerstwo rolnictwa, żywności i leśnictwa, agencja wykonawcza ds. leśnictwa, agencja geodezji, kartografii i ewidencji gruntów, a także gminy udostępniają ministerstwu środowiska i gospodarki wodnej dane, o których mowa w ust. 1 pkt 5, za zwrotem jedynie wydatków poniesionych na kopie odpowiedniej dokumentacji.

(4) Ministerstwo środowiska i gospodarki wodnej informuje społeczeństwo i organizacje odpowiedzialne za przeprowadzenie badania, o którym mowa w ust. 2, o jego rozpoczęciu w drodze ogłoszenia opublikowane na swojej stronie internetowej oraz co najmniej w jednym dzienniku”.

7 Artykuł 12 ZBR stanowi:

„(1) Ministerstwo środowiska i gospodarki wodnej opracowuje projekt zarządzenia w sprawie wyznaczenia każdego terenu chronionego wymienionego w wykazie, o którym mowa w art. 10 ust. 4.

(2) Projekt zarządzenia, o którym mowa w ust. 1, określa:

1. podstawę jego przyjęcia;

2. nazwę i lokalizację terenu chronionego;

3. przedmiot i założenia ochrony terenu chronionego;

4. całkowitą powierzchnię wraz z opisem nieruchomości znajdujących się na terenie chronionym lub określeniem współrzędnych identyfikujących granice terenu chronionego;

5. zakazy lub ograniczenia działalności sprzecznej z celami ochrony terenu chronionego.

(3) Ministerstwo środowiska i gospodarki wodnej informuje społeczeństwo o sporządzonym projekcie zarządzenia w drodze ogłoszenia opublikowanego co najmniej w dzienniku i na swojej stronie internetowej. Ogłoszenie wskazuje, gdzie i na jakich warunkach można zapoznać się w całości z tekstem projektu zarządzenia.

(4) Pełny tekst projektu zarządzenia jest publikowany na stronie internetowej ministerstwa środowiska i gospodarki wodnej oraz jest dostępny w budynkach administracyjnych regionalnych inspekcji środowiskowych i wód właściwych terytorialnie dla terenu chronionego.

(5) W terminie jednego miesiąca od ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3, zainteresowane osoby mogą przedstawić ministrowi środowiska i gospodarki wodnej na piśmie opinie, zastrzeżenia i propozycje co do projektu zarządzenia, dotyczące wyłącznie zakazów lub ograniczeń, o których mowa w ust. 2 pkt 5.

(6) W terminie jednego miesiąca od upływu terminu, o którym mowa w ust. 5, minister środowiska i gospodarki wodnej podejmuje ostateczną decyzję w odniesieniu do zgłoszonych opinii, zastrzeżeń i propozycji oraz wydaje zarządzenie o wyznaczeniu danego terenu chronionego.

(7) Postanowienie, o którym mowa w ust. 6, jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu”.

8 Zgodnie z art. 19 ZBR:

„(1) Jeżeli istnieje ryzyko degradacji terenów umieszczonych w wykazie, o którym mowa w art. 10 ust. 2, przed ich wyznaczeniem jako obszarów ochrony minister środowiska i gospodarki wodnej zakazuje, w drodze rozporządzenia opublikowanego w Dzienniku Urzędowym, określonej działalności na tych terenach lub ją ogranicza na okres nieprzekraczający dwóch lat, z wyjątkiem terenów udostępnionych na potrzeby obrony narodowej i sił zbrojnych.

(2) Środek zaskarżenia rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, nie zawiesza jego wykonania”.

9 Artykuł 27 ZBR ma następujące brzmienie:

„Dla obszarów ochrony, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, mogą być tworzone plany zagospodarowania”.

10 Artykuł 29 ZBR przewiduje:

„(1) Plany zagospodarowania, o których mowa w art. 27, przewidują środki mające na celu uniknięcie pogorszenia stanu typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również uniknięcie zagrożenia i niepokojenia gatunków, dla ochrony których wyznaczono odpowiednie obszary.

(2) Środki, o których mowa w ust. 1, obejmują:

1. zakaz lub ograniczenie działalności sprzecznej z wymogami ochrony danych terenów chronionych;

2. działania zapobiegawcze mające na celu uniknięcie możliwych do przewidzenia niekorzystnych zdarzeń;

3. wsparcie, doradztwo i działania regulacyjne;

4. odtworzenie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków lub populacji gatunków fauny i flory;

5. prowadzenie badań naukowych, działalności edukacyjnej i monitoringu.

(3) Określając środki, o których mowa w ust. 2, w miarę możliwości uwzględnia się następujące czynniki:

1. cechy regionalne i lokalne, z wyjątkiem cech dotyczących ochrony różnorodności biologicznej, a także wymogi społeczne;

2. zrównoważone wykorzystanie zasobów odnawialnych.

(4) Na obszarach chronionych, dla których przewidziane jest współfinansowanie zgodnie z art. 10 ust. 6 i dla których określono środki zgodnie z ust. 1, lecz których realizacja została odroczona z powodu opóźnienia w współfinansowaniu, nie stosuje się żadnych nowych środków, które mogą spowodować pogorszenie stanu danego obszaru chronionego.

11 Artykuł 30 ZBR stanowi:

„(1) Plany rozwoju, regionalne plany zagospodarowania obszarów leśnych, plany i programy leśne, programy krajowe i regionalne opracowane na podstawie innych ustaw muszą być zgodne z zarządzeniami, o których mowa w art. 12 ust. 6 i art. 16 ust. 4 oraz ze środkami, o których mowa w art. 29.

(2) W celu zapewnienia powiązań między obszarami ochrony plany i przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 1, obejmują środki i działania służące ochronie elementów krajobrazu, które ze względu na swoją liniową i ciągłą strukturę lub funkcję łącznikową mają istotne znaczenie dla migracji, rozprzestrzeniania i wymiany genetycznej populacji oraz gatunków roślin i zwierząt”.

12 Zgodnie z art. 35 ZBR:

„Gatunki roślin, zwierząt i grzybów dzikiej flory i fauny Republiki Bułgarii są chronione w ich środowisku naturalnym poprzez:

1. ochronę ich siedlisk w krajowej sieci ekologicznej;

2. objęcie gatunku systemem ochrony lub uregulowanym wykorzystaniem;

3. zachowanie lub odtworzenie warunków siedliska zgodnie z ekologicznymi wymaganiami danych gatunków;

4. opracowywanie i wdrażanie planów działania w odniesieniu do gatunków o różnych poziomach zagrożenia;

5. ponowne wprowadzanie wymarłych gatunków oraz odtwarzanie populacji rzadkich i zagrożonych gatunków;

6. kontrolę i regulację gatunków nierodzimych, które zostały lub mogłyby zostać wprowadzone umyślnie lub przypadkowo w przyrodzie i które zagrażają gatunkom rodzimym”.

13 Artykuł 115 ZBR ma następujące brzmienie:

„(1) Minister środowiska i gospodarki wodnej:

1. wdraża politykę państwa w zakresie ochrony i zachowania różnorodności biologicznej;

[…]

4. tworzy krajową siecią ekologiczną i nią zarządza;

[…]

6. koordynuje działania innych ministerstw, departamentów, gmin, organizacji publicznych, instytutów naukowych i akademickich w zakresie ochrony różnorodności biologicznej;

7. organizuje monitorowanie działalności właścicieli lub użytkowników gruntów, obszarów leśnych i zbiorników wodnych włączonych do krajowej sieci ekologicznej;

[…]

9. opracowuje i wdraża mechanizmy zachęcające właścicieli lub użytkowników, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i inne podmioty do działań mających na celu ochronę, zachowanie i odtworzenie różnorodności biologicznej;

[…]”.

14 Artykuł 118 ust. 1 ZBR przewiduje:

„Ministerstwo rolnictwa, żywności i leśnictwa, ministerstwo rozwoju regionalnego i robót publicznych oraz inne organy krajowe i ich oddziały, a także gminy, w zakresie ich odpowiednich kompetencji:

1. prowadzą działania na rzecz ochrony różnorodności biologicznej;

2. włączają ochronę różnorodności biologicznej i zrównoważone zarządzanie żywymi zasobami do wszystkich planów, przedsięwzięć, programów, polityk i strategii w odpowiednim sektorze, w tym przede wszystkim działania na rzecz ochrony różnorodności biologicznej, zgodnie z priorytetami określonymi w niniejszej ustawie, krajowej strategii i krajowym planie ochrony różnorodności biologicznej;

[…]”.

15 Artykuł 119 ust. 1 ZBR stanowi:

„Ministerstwo środowiska i gospodarki wodnej, ministerstwo rolnictwa, żywności i leśnictwa, gminy oraz osoby fizyczne i prawne – właściciele i użytkownicy obszarów leśnych, gruntów i zbiorników

wodnych w krajowej sieci ekologicznej – zapewniają gospodarowanie nimi i ich ochronę zgodnie z przepisami niniejszej ustawy i innych ustaw szczególnych".

II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

16 Decyzjami 2009/91, 2009/92 i 2009/93 oraz decyzją wykonawczą 2013/23 Komisja opracowała wykazy terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na alpejski, czarnomorski i kontynentalny region biogeograficzny. Wykazy te zostały zaktualizowane decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2015/2375 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia trzeciego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na czarnomorski region biogeograficzny (Dz.U. 2015, L 338, s. 938) oraz decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2018/43 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia jedenastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz.U. 2018, L 15, s. 397).

17 Sześcioletni termin na wyznaczenie tych terenów jako specjalnych obszarów ochrony zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej upłynął w dniu 12 grudnia 2014 r. w odniesieniu do terenów, o których mowa w decyzjach 2009/91, 2009/92 i 2009/93, oraz w dniu 16 listopada 2018 r. w odniesieniu do terenów, o których mowa w decyzji wykonawczej 2013/23.

18 Pismem z dnia 5 października 2016 r. Komisja wezwała Republikę Bułgarii do poinformowania jej o środkach podjętych w celu wyznaczenia terenów mających znaczenie dla Wspólnoty jako specjalnych obszarów ochrony zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz o przyjęciu koniecznych środków ochronnych zgodnie z art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.

19 W świetle odpowiedzi Republiki Bułgarii z dnia 14 grudnia 2016 r., Komisja uznała, że owo państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym ze wspomnianych przepisów, i skierowała do niego w dniu 25 stycznia 2019 r. wezwanie do usunięcia uchybienia.

20 W odpowiedzi na to wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 21 maja 2019 r. władze bułgarskie przedstawiły szczegółowo nowe podejście przyjęte w odniesieniu do zarządzania obszarami chronionymi w ramach sieci Natura 2000. W tym względzie władze te wskazały, że opracowywany jest dokument w celu określenia metody ustalania celów ochrony tych obszarów.

21 W dniu 18 maja 2020 r. władze te poinformowały Komisję między innymi o postępach w przygotowaniu tego dokumentu oraz o wyznaczeniu specjalnych obszarów ochrony.

22 Po zbadaniu tych informacji przekazanych przez Republikę Bułgarii Komisja wydała uzasadnioną opinię na podstawie art. 258 akapit pierwszy TFUE, którą owo państwo członkowskie otrzymało w dniu 2 lipca 2020 r., wzywając je do podjęcia środków niezbędnych do zastosowania się do dyrektywy siedliskowej. W uzasadnionej opinii Komisja zarzuciła temu państwu członkowskiemu uchybienie zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 tej dyrektywy:

– ponieważ nie wyznaczyło ono w przewidzianym terminie jako specjalnych obszarów ochrony 207 spośród 229 rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty;

– ponieważ nie określało ono, w sposób systematyczny i uporczywy, szczegółowych i specyficznych celów ochrony dla danych specjalnych obszarów ochrony;

– ponieważ nie ustanawiało ono, w sposób systematyczny i uporczywy, koniecznych środków ochronnych odpowiadających ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej i gatunków naturalnych wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy; oraz

– ponieważ nie dokonało ono prawidłowej transpozycji do prawa bułgarskiego art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

23 Termin na zastosowanie się do uzasadnionej opinii został wyznaczony na dzień 2 października 2020 r.

24 Pismem z dnia 29 września 2020 r. Republika Bułgarii odpowiedziała na tę uzasadnioną opinię.

25 Uznawszy, po przeanalizowaniu tej odpowiedzi władz bułgarskich oraz innych dostępnych informacji, że Republika Bułgarii nie podjęła środków niezbędnych do wykonania zobowiązań ciążących na niej na mocy art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, Komisja w dniu 8 lutego 2022 r. wniosła niniejszą skargę.

III. Postępowanie przed Trybunałem

26 Decyzją prezesa Trybunału z dnia 21 lutego 2023 r. postępowanie w niniejszej sprawie zostało zawieszone do czasu ogłoszenia wyroku z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 Postępowanie w niniejszej sprawie zostało podjęte decyzją prezesa Trybunału z dnia 27 września 2023 r.

28 Pismem z dnia 1 grudnia 2023 r. Trybunał wezwał Republikę Bułgarii i Komisję do przedstawienia uwag na temat wpływu na niniejszą sprawę wyroków z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-444/21, EU:C:2023:524) i z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-116/22, EU:C:2023:687).

29 W odpowiedzi na to pismo Komisja wskazała w piśmie z dnia 15 grudnia 2023 r., że w skardze przypomniała wymogi szczegółowości i precyzyjności celów ochrony w zakresie, w jakim muszą one, po pierwsze, być specyficzne dla danego specjalnego obszaru ochrony, po drugie, obejmować wszystkie gatunki i wszystkie typy siedlisk mających znaczenie dla Wspólnoty, po trzecie, jasno określać różne typy tych siedlisk i gatunków, po czwarte, jasno określać stan, jaki powinien osiągnąć dany typ siedliska i gatunków na danym obszarze, a po piąte, być policzalne i wymierne.

30 Zdaniem Komisji wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-116/22, EU:C:2023:687) nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy, ponieważ nie zawiera wyjaśnień w odniesieniu do tych wymogów szczegółowości i precyzyjności wspomnianych celów ochrony.

31 Co się tyczy wymogu dotyczącego policzalnego i wymiernego charakteru celów ochrony, Komisja przypomniała, że uznała w skardze, iż cele ochrony ustanowione przez Republikę Bułgarii w 11 zarządzeniach w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony przyjętych w okresie od 2015 do 2019 r. oraz w 25 zarządzeniach w sprawie wyznaczenia takich obszarów przyjętych

w 2020 r. nie były specyficzne dla odnośnych specjalnych obszarów ochrony ani wystarczająco precyzyjne, a to ze względu na to, że nie były one ani wymierne, ani policzalne, ale także ze względu na to, że nie spełniały innych wymogów szczegółowości wymaganych przez Trybunał.

32 Komisja dodała, że na poparcie zarzutu, że Republika Bułgarii w sposób systematyczny i uporczywy nie określała celów ochrony oraz środków ochronnych z naruszeniem, odpowiednio, art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, Komisja przedstawiła reprezentatywne przykłady, ponieważ skarga dotyczy wszystkich celów ochrony, jak również wszystkich środków ochronnych, które Republika Bułgarii określiła i przyjęła przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

33 Komisja stwierdziła, że dokonana przez nią interpretacja art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, którą przedstawiła w ramach zarzutu czwartego, jest zgodna z wyrokami z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-444/21, EU:C:2023:524) i z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 W piśmie z dnia 18 grudnia 2023 r. Republika Bułgarii podniosła, że co się tyczy wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony, nie jest w stanie porównać ochrony przyznanej z jednej strony przez uregulowanie bułgarskie rozpatrywanym terenom mającym znaczenie dla Wspólnoty, a z drugiej strony przez uregulowania krajowe, o których mowa w wyrokach z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-444/21, EU:C:2023:524) i z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Wskazała ona jednak, że wymogi przewidziane w art. 4 ust. 4 i art. 6 dyrektywy siedliskowej są de facto wprowadzane w życie, zgodnie z uregulowaniem bułgarskim, w odniesieniu do wszystkich rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty.

36 Jeśli chodzi o określenie celów ochrony, Republika Bułgarii stwierdziła, że w odróżnieniu od pozwanych w sprawach, w których zapadły wspomniane wyroki, utrzymywała ona na pisemnym etapie postępowania, że w jej przypadku cele ochrony zostały określone w terminie w odniesieniu do wszystkich rozpatrywanych specjalnych obszarów ochrony.

37 Republika Bułgarii wyjaśniła, że w świetle wyroków z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-444/21, EU:C:2023:524) i z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony) (C-116/22, EU:C:2023:687) podejście Komisji dotyczące sposobu określania wspomnianych celów ochrony jest jej zdaniem zbyt formalne, ponieważ nie uwzględnia ono różnorodności gatunków i siedlisk oraz okoliczności specyficznych dla każdego państwa członkowskiego.

38 Co się tyczy wyznaczenia środków ochronnych, Republika Bułgarii podkreśliła, że przyjęła szczególne środki, w tym środki aktywne, dotyczące konkretnych grup gatunków i siedlisk, przedkładając jednocześnie odpowiednie dokumenty.

39 Tymczasem Komisja nie przedstawiła żadnych uwag dotyczących tych dokumentów, stwierdzając tylko ogólnie, że praktyka Republiki Bułgarii nie jest zgodna z dyrektywą siedliskową, nie popierając jednak tego stwierdzenia konkretnymi dowodami.

IV. W przedmiocie skargi

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony

1. Argumentacja stron

40 W skardze Komisja zarzuca Republice Bułgarii, że ta naruszyła zobowiązania ciążące na niej na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, ponieważ nie wyznaczyła jako specjalnych obszarów ochrony 194 spośród 229 rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty przed dniem 12 grudnia 2014 r. w odniesieniu do terenów, o których mowa w decyzjach 2009/91, 2009/92 i 2009/93, a także przed dniem 16 listopada 2018 r. w odniesieniu do terenów, których dotyczy decyzja wykonawcza 2013/23.

41 Komisja utrzymuje, że termin sześciu lat, jakim dysponują państwa członkowskie na dostosowanie się do wymogów art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, jest wystarczająco długi, aby były one w stanie przyjąć skuteczne środki krajowe umożliwiające zarządzanie siecią Natura 2000 i określić kompetencje władz krajowych i regionalnych w tym zakresie.

42 Przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli dniem 2 października 2020 r., Republika Bułgarii wyznaczyła jako specjalne obszary ochrony jedynie 35 z 229 rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. W drodze zarządzeń opublikowanych po upływie tego terminu jako specjalne obszary ochrony zostało wyznaczonych 150 dodatkowych terenów, w związku z czym liczba terenów, które nadal powinny zostać wyznaczone jako specjalne obszary ochrony, wynosi 44.

43 W odpowiedzi na skargę Republika Bułgarii podnosi, że przed dniem 31 marca 2021 r. minister środowiska i gospodarki wodnej wydał zarządzenia w sprawie wyznaczenia wszystkich dotychczas niewyznaczonych specjalnych obszarów ochrony, w odniesieniu do których nie było konieczne dostosowanie granic przestrzennych. Republika Bułgarii przyznaje jednak, że do chwili obecnej nie wydano jeszcze zarządzeń w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony dla 44 terenów będących przedmiotem niniejszej sprawy, ponieważ w następstwie wykrycia nieprawidłowości w świetle ich celów ochrony mają zostać zmienione granice przestrzenne tych obszarów.

44 Republika Bułgarii dodaje, że przepisy krajowe przewidują odpowiednie mechanizmy prewencyjnej ochrony w okresie poprzedzającym urzędową publikację zarządzeń w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony. I tak państwo to wskazuje tytułem przykładu, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ZBR dokumentacja dla każdego terenu, który proponuje się wyznaczyć jako specjalny obszar ochrony, powinna zawierać nazwę, przedmiot i cele ochrony dla danego obszaru, standardowy formularz zawierający dane i oceny, materiał kartograficzny oraz rejestr współrzędnych identyfikujących granice przestrzenne danego obszaru. Ponadto Republika Bułgarii przedstawia dane wykazujące satysfakcjonujący jej zdaniem stan ochrony terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w Bułgarii.

45 W replice Komisja podkreśla w szczególności, że ochrona terenów mających znaczenie dla Wspólnoty przed ich wyznaczeniem jako specjalnych obszarów ochrony nie zwalnia danego państwa członkowskiego z przewidzianego w art. 4 ust. 4 tej dyrektywy obowiązku dokonania takiego wyznaczenia.

46 W duplice Republika Bułgarii przyznaje, że urzędowa publikacja aktów administracyjnych o charakterze generalnym w celu wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony nastąpiła z opóźnieniem, ale utrzymuje, że zgodnie z ustawodawstwem krajowym spełnienie wymogów przewidzianych w art. 4 ust. 4 i art. 6 dyrektywy siedliskowej zostało zapewnione w odniesieniu do wszystkich rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, ponieważ przedmiot i cele ochrony tych terenów zostały określone w dokumentacji przewidzianej w art. 8 ust. 1 ZBR.

47 Republika Bułgarii podkreśla, że obciążenie administracyjne związane z wyznaczeniem specjalnych obszarów ochrony jest większe dla tych państw członkowskich, które, tak jak Republika Bułgarii, charakteryzują się znacznym zasięgiem sieci terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w stosunku do ich terytorium krajowego, a także znaczną liczbą gatunków i typów siedlisk przyrodniczych chronionych na tych terenach. Ponadto w tych państwach jest lepiej chroniona różnorodność biologiczna, ponieważ w większym stopniu wywiązały się one ze swoich zobowiązań wynikających z art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

2. Ocena Trybunału

48 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że w art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej zobowiązano państwa członkowskie do brania udziału w tworzeniu sieci Natura 2000 proporcjonalnie do występowania na ich terytoriach typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy i siedlisk gatunków wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy oraz do wyznaczenia w tym celu, zgodnie z art. 4 tej dyrektywy i po przeprowadzeniu postępowania ustanowionego w tej dyrektywie, terenów stanowiących specjalne obszary ochrony [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 26].

49 Procedura wyznaczania terenów stanowiących specjalne obszary ochrony określona w art. 4 dyrektywy siedliskowej przebiega w czterech etapach. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu każde państwo członkowskie proponuje wykaz terenów, wskazując, które typy siedlisk przyrodniczych i które gatunki są rodzime w odniesieniu do terytorium, na którym tereny te się znajdują, a wykaz ten zostaje przekazany Komisji (etap pierwszy). Zgodnie z ust. 2 tego artykułu Komisja w porozumieniu z każdym państwem członkowskim opracowuje projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, oparty na wykazach sporządzonych przez państwa członkowskie (etap drugi). Na podstawie tego projektu wykazu Komisja przyjmuje wykaz wybranych terenów (etap trzeci). Zgodnie z ust. 4 przedmiotowego artykułu po zatwierdzeniu danego terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty zainteresowane państwo członkowskie możliwie najszybciej i w maksymalnym terminie sześciu lat wyznacza ten teren jako specjalny obszar ochrony, ustalając priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia we właściwym stanie ochrony typu siedliska przyrodniczego lub gatunku, a także dla spójności sieci Natura 2000 (etap czwarty) [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo].

50 Republika Bułgarii nie kwestionuje, że nie wyznaczyła formalnie wszystkich rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty jako specjalnych obszarów ochrony w terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii, czyli do dnia 2 października 2020 r. Powołuje się ona jednak na okoliczność, że pomimo braku takiego formalnego wyznaczenia obowiązujące przepisy krajowe przewidują odpowiednie mechanizmy prewencyjnej ochrony w okresie poprzedzającym urzędową publikację zarządzeń w sprawie wyznaczenia terenów mających znaczenie dla Wspólnoty jako specjalnych obszarów ochrony.

51 W tym względzie należy podkreślić, że podobny argument był podnoszony przez szereg państw członkowskich w ramach skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które zakończyły się orzeczeniem na niekorzyść tych państw, a mianowicie Republiki Portugalskiej [wyrok z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Portugalia (Wyznaczenie i ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-290/18, EU:C:2019:669, pkt 31, 35, 37], Irlandii [wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-444/21, EU:C:2023:524, pkt 46–56], jak również Republiki Federalnej Niemiec [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 30–37].

52 Otóż z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy dyrektywy należy wprowadzić w życie z niepodważalną mocą wiążącą, ze szczegółowością, precyzją i jasnością wymaganą dla spełnienia wymogu pewności prawa [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo].

53 Okoliczność, że przepisy krajowe państwa członkowskiego przyznają ochronę terenom mającym znaczenie dla Wspólnoty, nie może zwolnić tego państwa z ustanowionego w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej szczególnego obowiązku formalnego wyznaczenia tych terenów jako specjalnych obszarów ochrony [zob. podobnie wyroki: z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-444/21, EU:C:2023:524, pkt 51; a także z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 33].

54 Takie wyznaczenie stanowi bowiem niezbędny etap w ramach systemu ochrony siedlisk i gatunków przewidzianego w tej dyrektywie [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo].

55 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że nie poprzez brak wyznaczenia możliwie najszybciej, nie później niż w terminie sześciu lat, o którym mowa w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, jako specjalnych obszarów ochrony 194 spośród 229 rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, Republika Bułgarii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tego przepisu.

B. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego braku ustalenia szczegółowych i specyficznych celów ochrony dla specjalnych obszarów ochrony

1. Argumentacja stron

56 W skardze Komisja zarzuca Republice Bułgarii naruszenie zobowiązań ciążących na niej na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej poprzez brak określania w sposób systematyczny i uporczywy, wystarczająco szczegółowych i specyficznych celów ochrony dla każdego specjalnego obszaru ochrony.

57 Instytucja ta uważa, że obowiązek określenia w terminie sześciu lat, o którym mowa w tym przepisie, celów ochrony dla każdego specjalnego obszaru ochrony, które powinny być specyficzne dla każdego z tych obszarów i dla różnych typów siedlisk i gatunków, wyczerpujące, ujęte ilościowo i wymierne, opiera się na wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, EU:C:2020:1047, pkt 46–52).

58 Komisja utrzymuje w szczególności, że w okresie od 2015 do 2019 r. Republika Bułgarii wydała 11 zarządzeń w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony, które wskazywały identyczne cele ochrony dla każdego obszaru, sformułowane w sposób zbyt ogólny, z naruszeniem wymogów wynikających z wyroku, o którym mowa w poprzednim punkcie.

59 Co się tyczy 25 zarządzeń w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony wydanych w 2020 r., zostały one sformułowane w sposób zbyt ogólny, ograniczając się do przewidzenia ochrony i zachowania siedlisk przyrodniczych oraz, w stosownych przypadkach, poprawy stanu tych siedlisk lub gatunków.

60 Komisja odpowiada ponadto na argument podniesiony przez Republikę Bułgarii w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, zgodnie z którym cele ochrony terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, które nie zostały wyznaczone jako specjalne obszary ochrony, zostały określone w zarządzeniach w sprawie wyznaczenia obszarów specjalnej ochrony, przyjętych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), zmienioną dyrektywą 2013/17 (zwaną dalej „dyrektywą ptasią”), w których granice przestrzenne obszarów specjalnej ochrony odpowiadają granicom przestrzennym terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, lub też w dokumentacji dotyczącej każdego terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty opublikowanej na stronie internetowej ministerstwa środowiska i gospodarki wodnej.

61 W tym względzie Komisja stwierdza, że celów ochrony siedlisk ptactwa nie można uznać za specyficzne dla gatunków innych niż ptaki i dla typów siedlisk objętych wyłącznie dyrektywą siedliskową oraz że w każdym wypadku cele ochrony określone przez Republikę Bułgarii dla obszarów specjalnej ochrony są sformułowane w sposób ogólny i w rezultacie nie spełniają wymogów dotyczących specyficznego i szczegółowego charakteru takich celów.

62 Co się tyczy dokumentu dotyczącego metody określania celów ochrony obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000, który był opracowywany przez władze bułgarskie na etapie postępowania poprzedzającym wniesienie skargi, jak wspomniano w pkt 20 niniejszego wyroku, Komisja uważa, że w dokumencie tym, mającym charakter „informacyjny” i „konsultacyjny”, nie ustala się i nie dokonuje przeglądu konkretnych i specyficznych celów ochrony rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, lecz ogranicza się do udzielenia wskazówek dotyczących określenia przyszłych celów ochrony.

63 W odpowiedzi na skargę Republika Bułgarii odpiera, że dyrektywa siedliskowa nie określa wymogów dotyczących specyfiki i wymiernego charakteru celów ochrony terenów mających znaczenie dla Wspólnoty.

64 W tym względzie poszanowanie ogólnej zasady pewności prawa sprzeciwia się temu, aby Komisja nakładała na państwa członkowskie wymogi wykraczające poza wymogi wyraźnie przewidziane, w sposób jasny i precyzyjny, w dyrektywie siedliskowej.

65 Zdaniem Republiki Bułgarii Trybunał w wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, EU:C:2020:1047), na który powołuje się Komisja w skardze, nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku sformułowania celów ochrony w sposób policzalny.

66 Republika Bułgarii uważa, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, nie utrzymywała ona w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, iż cele ochrony dzikiego ptactwa ustalone dla obszarów specjalnej ochrony są istotne w odniesieniu do terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, o których mowa w dyrektywie siedliskowej. W rzeczywistości dotyczy to nie celów ochrony, lecz środków ochronnych.

67 Ponadto w Bułgarii cele ochrony terenów mających znaczenie dla Wspólnoty są przewidziane w ZBR, a dokładniej rzecz ujmując – w dokumentach, o których mowa w art. 8 ust. 1 tej ustawy, w aktach administracyjnych i w odpowiednich w tym względzie dokumentach. Co więcej, owo państwo członkowskie przekazało Komisji należycie wypełnione standardowe formularze, o których mowa w tym przepisie, zawierające oceny ilościowe i jakościowe opracowane specjalnie dla siedlisk i gatunków w odniesieniu do każdego rozpatrywanego terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty.

68 Ponadto dokument dotyczący metody określania celów ochrony obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000, o którym mowa w pkt 20 niniejszego wyroku, jest obecnie opublikowany na stronie internetowej bułgarskiego systemu informacyjnego dotyczącego terenów należących do sieci Natura 2000.

69 Republika Bułgarii dodaje, że od chwili otrzymania przez Komisję wezwania do usunięcia uchybienia wydała szereg zarządzeń w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony spełniających wymogi określone przez Komisję. Zarządzenia te przewidują cele ochrony specyficzne dla rozpatrywanych specjalnych obszarów ochrony i czynią je wiążącymi.

70 Aby spełnić przywołany przez Komisję wymóg szczegółowego sformułowania wspomnianych celów ochrony, konieczne jest posiadanie danych pochodzących z systematycznych badań obejmujących znaczny okres czasu i wykazujących ewolucję stanu gatunków i głównych czynników mających na nie wpływ. Tymczasem w perspektywie krótkoterminowej nie sposób zapełnić luk w wiedzy naukowej, które narosły w okresie poprzedzającym rok 2007.

71 W replice Komisja podnosi, że cele ochrony sformułowane w sposób zbyt ogólny w praktyce administracyjnej władz bułgarskich nie spełniają wymogów wynikających z orzecznictwa Trybunału.

72 Instytucja ta twierdzi, że Republika Bułgarii nie wykazała w odpowiedzi na skargę, iż cele ochrony ustalone przez to państwo były wystarczająco precyzyjne. Państwo to ograniczyło się bowiem do przytoczenia licznych aktów przedstawionych w załącznikach do odpowiedzi na skargę. Tymczasem ani do Komisji, ani do Trybunału nie należy badanie takich załączników, o ile ich treść nie została wystarczająco przedstawiona w odpowiedzi na skargę.

73 Co się tyczy standardowych formularzy przedstawionych przez Republikę Bułgarii, wspomnianych w pkt 67 niniejszego wyroku, Komisja twierdzi, że zawierają one opis rzeczywistego stanu omawianych specjalnych obszarów ochrony, nie precyzując jednak stanu, jaki powinny osiągnąć gatunki i typy siedlisk na tych obszarach. W związku z tym formularze te nie mogą równoważyć braku wskazania celów ochrony dla tych obszarów, które państwo członkowskie jest zobowiązane określić.

74 Co się tyczy przywołanego przez Republikę Bułgarii braku wystarczającej wiedzy naukowej, któremu nie można zaradzić w perspektywie krótkoterminowej, Komisja przypomina, powołując się na wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Park wiatrowy Derrybrien) (C-261/18,

EU:C:2019:955, pkt 89), że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w ich wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii.

75 Komisja przyznaje, że dynamiczne procesy naturalne zachodzące na omawianych specjalnych obszarach ochrony mogą niekiedy wymagać dostosowania celów ochrony oraz środków ochronnych dla tych obszarów. Jednakże państwa członkowskie nie mogą unikać takich dostosowań, zadowalając się określeniem bardzo ogólnych celów ochrony.

76 W duplice Republika Bułgarii podkreśla, że ogólne cele obszarów sieci Natura 2000 zostały już przewidziane w art. 5 ZBR, który stanowi, że specjalne obszary ochrony mają na celu ochronę lub odtworzenie właściwego stanu siedlisk przyrodniczych, na których terenie się znajdują, a także gatunków w ich naturalnym zasięgu.

77 Co się tyczy celów ochrony określonych w zarządzeniu w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony, państwo to przedstawia tytułem przykładu cele przewidziane w zarządzeniu w sprawie wyznaczenia obszaru „BG0000119 »Trite bratiya«”.

78 Republika Bułgarii uważa, że wymogi Komisji dotyczące konkretnego i szczegółowego charakteru celów ochrony są nadmierne, ponieważ przywrócenie stanu typów siedlisk przyrodniczych i gatunków jest procesem złożonym i dynamicznym, który wymaga znacznych zasobów i długofalowego monitorowania.

2. Ocena Trybunału

79 Na wstępie należy przypomnieć, że choć w treści art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej nie wymieniono wyraźnie obowiązku ustalenia celów ochrony, to jednak przepis ten zawiera wymóg, by właściwe organy danego państwa członkowskiego przy wyznaczaniu specjalnego obszaru ochrony ustaliły priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia we właściwym stanie ochrony typu siedliska przyrodniczego. Otóż ustalenie tych priorytetowych działań oznacza, że owe cele ochrony zostały już ustalone [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo].

80 Aby móc je uznać za „cele ochrony” w rozumieniu dyrektywy siedliskowej, cele ochrony nie mogą zostać wskazane w sposób ogólny, lecz muszą być konkretne i dokładne [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 107, 114 i przytoczone tam orzecznictwo].

81 Cele ochrony muszą zatem zostać ustalone w świetle informacji opartych na analizie naukowej sytuacji gatunków i ich siedlisk na danym terenie. Jako że zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej w toku procedury wyznaczania terenów jako specjalnych obszarów ochrony tereny proponowane przez państwa członkowskie muszą bowiem zostać wyznaczone na podstawie kryteriów ustalonych w załączniku III tej dyrektywy i istotnych informacji naukowych, takie informacje są również w stanie zagwarantować konkretność i dokładność celów ochrony [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 115].

82 Ponadto, choć cele ochrony ustalone przez państwo członkowskie muszą umożliwić zweryfikowanie, czy za pomocą środków ochrony opartych na tych celach można osiągnąć pożądany stan ochrony danego terenu, nie zmienia to jednak faktu, że konieczność sformułowania tych celów w sposób ilościowy i wymierny należy zbadać w każdym konkretnym przypadku i nie można jej uznać za ogólny obowiązek spoczywający na państwach członkowskich [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 116].

83 Ilościowe i wymierne podejście przy ustalaniu celów ochrony może bowiem okazać się nieodpowiednie dla niektórych złożonych siedlisk i niektórych obszarów ochrony o dynamicznym charakterze, których elementy ulegają znacznym zmianom w zależności od zewnętrznych czynników środowiska lub wchodzą w istotny sposób w interakcje z innymi siedliskami i obszarami ochrony [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 117].

84 Wobec powyższego na Komisji ciąży co do zasady obowiązek przedstawienia dowodu na to, że, w każdym konkretnym przypadku, aby zapewnić pożądany stan ochrony danego terenu, dane państwo członkowskie jest zobowiązane sformułować cele ochrony w sposób ilościowy i wymierny [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 118].

85 Ponadto, w świetle ciążącego na niej obowiązku wykazania zarzucanego uchybienia, Komisja nie może pod pozorem podniesienia wobec danego państwa członkowskiego ogólnego i ciągłego uchybienia zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy prawa Unii, zostać zwolniona z owego obowiązku dostarczenia dowodu na podnoszone uchybienie w oparciu o konkretne elementy znamionujące naruszenie konkretnych przepisów, na które Komisja się powołuje, i opierać się na zwykłych domniemaniach lub schematycznych związkach przyczynowych [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo].

86 W niniejszym przypadku Komisja niewątpliwie przedstawiła konkretne przykłady zarządzeń w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony, w których cele ochrony rozpatrywanych siedlisk i gatunków nie wydają się sformułowane w sposób wystarczająco szczegółowy i specyficzny dla rozpatrywanych specjalnych obszarów ochrony.

87 Niemniej jednak, po pierwsze, Komisja przedstawiła te przykłady jedynie po to, aby zilustrować ogólną i strukturalną praktykę Republiki Bułgarii, która w opinii tej instytucji jest sprzeczna z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

88 Tymczasem w żądaniach przedstawionych w skardze Komisja nie wniosła do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Bułgarii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na podstawie wspomnianego przepisu, z powodu braku ustalenia celów ochrony w sposób szczegółowy i specyficzny, ilościowy i wymierny w odniesieniu do siedlisk i gatunków występujących na terenach, o których mowa w zarządzeniach wymienionych przez tę instytucję tytułem przykładu w skardze.

89 Po drugie, niniejsza skarga dotyczy dużej liczby terenów mających znaczenie dla Wspólnoty położonych w alpejskim, czarnomorskim i kontynentalnym regionie biogeograficznym, które charakteryzują się znaczną różnorodnością gatunków i siedlisk.

90 W tych okolicznościach, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, do Komisji należało wykazanie, że przykłady, które przedstawiła na poparcie zarzutu zmierzającego do stwierdzenia ogólnego i strukturalnego uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy siedliskowej, są reprezentatywne dla wszystkich rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty [zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo].

91 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że ani w skardze, ani w replice instytucja ta nie wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, za pomocą argumentów i danych wystarczająco precyzyjnych, jasnych i szczegółowych, że przykłady zarządzeń w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony – w których cele ochrony rozpatrywanych siedlisk i gatunków nie zostały sformułowane w sposób ilościowy i wymierny – które wymieniła w celu zilustrowania ogólnej i strukturalnej praktyki Republiki Bułgarii, są reprezentatywne dla wszystkich rozpatrywanych specjalnych obszarów ochrony.

92 W związku z tym zarzut drugi należy oddalić.

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego braku ustanowienia koniecznych środków ochronnych

1. Argumentacja stron

93 W skardze Komisja utrzymuje, że Republika Bułgarii w sposób systematyczny i uporczywy uchybiała ciążącemu na niej na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej zobowiązaniu do ustanowienia koniecznych środków ochronnych spełniających ekologiczne wymagania typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy oraz gatunków wymienionych w załączniku II do tej dyrektywy występujących na rozpatrywanych terenach mających znaczenie dla Wspólnoty.

94 Dokładniej rzecz ujmując, Komisja uważa, że sytuacja ta jest konsekwencją braku ustalenia przez Republikę Bułgarii szczegółowych i specyficznych celów ochrony dla rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. W tym względzie, jak wynika z wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja (C-849/19, EU:C:2020:1047, pkt 85), owe środki ochronne powinny być oparte na celach ochrony specyficznych dla danego specjalnego obszaru ochrony.

95 Republika Bułgarii uznała w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi opóźnienie w pracach legislacyjnych mających na celu uczynienie wiążącymi terytorialnych planów zagospodarowania zawierających wspomniane środki ochronne.

96 Co się tyczy środków ochronnych przewidzianych w 11 zarządzeniach w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony przyjętych w latach 2015–2019, Komisja utrzymuje, że zarządzenia te dotyczą jedynie 11 spośród 229 terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, które Republika Bułgarii ma obowiązek chronić. Ponadto w przypadku większości tych terenów, aby osiągnąć zamierzone cele, konieczne byłoby podjęcie aktywnych działań ukierunkowanych konkretnie na każdy z różnych gatunków i każdy z różnych typów siedlisk znajdujących się w niewłaściwym stanie ochrony. Otóż aktywne działania powinny być określone na podstawie szczegółowych celów ochrony specyficznych dla każdego terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, których brak jest w tych zarządzeniach.

97 Co się tyczy środków ochronnych przyjętych przez Republikę Bułgarii w odniesieniu do obszarów specjalnej ochrony zgodnie z dyrektywą ptasią, Komisja przyznaje, że niewątpliwie niektóre środki ustanowione dla gatunków ptactwa, w szczególności środki ochronne, mogą być pośrednio przydatne również dla gatunków i siedlisk chronionych w ramach terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, zgodnie z dyrektywą siedliskową. Jednakże okoliczność ta nie może zwolnić władz bułgarskich z obowiązku przyjęcia koniecznych środków ochronnych dla wszystkich gatunków i typów siedlisk przewidzianych w dyrektywie siedliskowej, które są chronione na rozpatrywanych terenach mających znaczenie dla Wspólnoty.

98 Co się tyczy różnych aktów administracyjnych i normatywnych, a także innych dokumentów strategicznych wskazanych przez Republikę Bułgarii w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, w których zdaniem tego państwa członkowskiego znajdują się środki mające związek z ochroną, zachowaniem lub odtworzeniem stanu siedlisk i gatunków na danych terenach mających znaczenie dla Wspólnoty, Komisja jest zdania, że środki te, które są zbyt ogólne i niepełne, nie stanowią środków ochronnych w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

99 Komisja uważa, że nowe zarządzenia w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony, przekazane przez Republikę Bułgarii w maju 2020 r., również nie spełniają wymogów przewidzianych w tym przepisie. Zarządzenia te, które ograniczają się do ustanowienia zaleceń, dotyczą bowiem wyłącznie gospodarowania gruntami uprawnymi i użytkami zielonymi i nie wskazują, przez kogo, kiedy i na jakiej powierzchni powinny zostać wdrożone.

100 W odpowiedzi na skargę Republika Bułgarii odpowiada, że przyjęte przez nią środki ochronne są kompletne, jasne i precyzyjne oraz że zostały skutecznie wdrożone, zgodnie z orzecznictwem Trybunału. Środki te zostały określone w świetle wymagań ekologicznych danych gatunków i typów siedlisk przyrodniczych.

101 W pewnej liczbie przypadków – w których granice przestrzenne obszarów specjalnej ochrony przewidzianych w dyrektywie ptasiej pokrywają się z granicami przestrzennymi terenów mających znaczenie dla Wspólnoty przewidzianych w dyrektywie siedliskowej – zakazy i ograniczenia już ustanowione w odniesieniu do obszarów specjalnej ochrony przyczyniają się do spełnienia celów ochrony terenów mających znaczenie dla Wspólnoty.

102 W tym względzie Republika Bułgarii przedstawia kilka przykładów środków ochronnych opracowanych specjalnie dla niektórych obszarów specjalnej ochrony, a mianowicie środków przewidzianych w szczególności w ZBR, w bułgarskich przepisach dotyczących łowiectwa i ochrony zwierzyny łownej, rozwoju terenu wybrzeża Morza Czarnego, rybołówstwa i akwakultury, a także w przepisach krajowych dotyczących eksploatacji lasów. Ponadto zarządzeniem ministra rolnictwa i żywności z dnia 23 lutego 2015 r. zostały ustanowione normy krajowe dotyczące dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Mają one zastosowanie zarówno do typów siedlisk słodkowodnych i przybrzeżnych oraz związanych z nimi gatunków, jak i do szeregu użytków zielonych, krótkotrwałych użytków zielonych oraz związanych z nimi gatunków.

103 Republika Bułgarii utrzymuje, że Komisja dokonała wybiórczej interpretacji niektórych środków, o których mowa w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi – pomijając ogólny kontekst ustawodawstwa bułgarskiego i ogół rozmaitych dokumentów przedstawiających środki ochronne specjalnych obszarów ochrony. Tymczasem w tym względzie są również istotne różne akty regulacyjne i administracyjne, a także dokumenty planistyczne, programowe i strategiczne.

Gdyby te akty i dokumenty traktować jako całość w odniesieniu do danego konkretnego obszaru ochrony, ich zastosowanie obejmowałoby wszystkie rodzaje użytkowania danego obszaru, zarówno jeśli chodzi o zakazy i ograniczenia działalności, jak i aktywne środki wprowadzone w celu zarządzania danymi obszarami.

104 Państwo to dodaje, że zarządzenia w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony odsyłają do aktów prawnych i administracyjnych, do dokumentów planistycznych, programowych i strategicznych przewidujących środki zmierzające do osiągnięcia celów ochrony rozpatrywanych specjalnych obszarów ochrony. Działania zalecane w tych zarządzeniach mogą być również wdrażane na zasadzie dobrowolnych środków umownych, jak ma to miejsce w innych państwach członkowskich w odniesieniu do zarządzania siecią Natura 2000.

105 W replice Komisja podnosi, że wobec braku jasnych argumentów i dokładnych odniesień w odpowiedzi na skargę Republiki Bułgarii nie jest w stanie sprawdzić, czy liczne załączniki do tej odpowiedzi potwierdzają argument tego państwa członkowskiego, zgodnie z którym jego praktyka jest zgodna z wymogami ustanowionymi w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

106 Zdaniem tej instytucji ogół środków rozproszonych w aktach prawnych i administracyjnych, a także liczne dokumenty strategiczne, planistyczne i programowe nie mają związku z rozpatrywanymi specjalnymi obszarami ochrony i ich specyficznymi celami ochrony.

107 Komisja przypomina w tym względzie, że środki ochronne w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej powinny być ustanawiane i wdrażane w ramach konkretnych specjalnych obszarów ochrony i powinny opierać się na celach ochrony właściwych dla każdego terenu [zob. podobnie wyroki: z dnia 5 września 2019 r., Komisja/Portugalia (Wyznaczenie i ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-290/18, EU:C:2019:669, pkt 52; a także z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Grecja, C-849/19, EU:C:2020:1047, pkt 85].

108 W duplice Republika Bułgarii wskazuje, że przypadkami, w których środki ochronne nie są związane z wyznaczeniem konkretnego terenu, są na ogół przypadki, w których środki te są wprowadzane w odniesieniu do wszystkich terenów lub wszystkich obszarów, na których jest chroniony dany typ siedliska przyrodniczego lub dany gatunek.

2. Ocena Trybunału

109 Należy stwierdzić, że podobnie jak w ramach argumentacji przedstawionej przez Komisję w ramach zarzutu drugiego, instytucja ta w odniesieniu do zarzutu trzeciego nie twierdzi w skardze, że Republika Bułgarii nie przyjęła środków ochronnych dla rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, czyli dla konkretnych terenów, o których mowa w zarzucie pierwszym, lecz ogranicza się w żądaniach tej skargi do zarzucenia temu państwu członkowskiemu „systematycznego i uporczywego" naruszania zobowiązań ciążących na nim na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

110 Ponadto, podobnie jak w ramach zarzutu drugiego, w odniesieniu do zarzutu trzeciego Komisja ogranicza się do odesłania do niektórych przykładów zarządzeń w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony wydanych przez władze bułgarskie w celu zilustrowania systematycznego i uporczywego uchybiania przez Republikę Bułgarii temu przepisowi.

111 W konsekwencji należy stwierdzić, że wbrew orzecznictwu wspomnianemu w pkt 90 niniejszego wyroku Komisja nie przedstawiła dowodu na reprezentatywny charakter tych przykładów i nie wskazała konkretnych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty lub specjalnych obszarów ochrony.

112 Z powyższego wynika, że zarzut trzeci należy oddalić.

D. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego nieprawidłowej transpozycji do prawa krajowego art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej

1. Argumentacja stron

113 W skardze Komisja zarzuca Republice Bułgarii, że uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, ponieważ ustawodawstwo tego państwa członkowskiego przewiduje, że ustanowienie środków ochronnych jest fakultatywne.

114 Tymczasem z wyroku z dnia 10 maja 2007 r., Komisja/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, pkt 76, 87) wynika, że państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia takich środków.

115 Komisja podnosi w szczególności, że zgodnie z art. 27 ZBR „mogą być tworzone plany zagospodarowania". Prawdą jest, że art. 12 i 19 ZBR przewidują możliwość przyjęcia, w razie ryzyka degradacji terenów chronionych, zakazów lub ograniczeń działalności sprzecznej z celami ochrony tych terenów. Jednakże obowiązek przyjęcia koniecznych środków ochronnych zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej nie może ograniczać się do przyjęcia wspomnianych zakazów i ograniczeń, i powinien obejmować przyjęcie, w pewnych przypadkach, aktywnych środków ochronnych.

116 Jeśli chodzi o art. 118 ZBR, to przewiduje on, że działania na rzecz ochrony różnorodności biologicznej muszą być zgodne z priorytetami określonymi w tej ustawie, w ramach krajowej strategii i krajowego planu ochrony różnorodności biologicznej. Jednakże artykuł ten nie zawiera żadnego odniesienia do środków ochronnych, o których mowa w art. 29 ZBR.

117 W odpowiedzi na skargę Republika Bułgarii nie kwestionuje, że zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej środki ochronne należy przyjąć w każdym przypadku, ponieważ zawarte w tym przepisie wyrażenie „jeśli zaistnieje taka potrzeba" odnosi się wyłącznie do planów zagospodarowania i nie można go rozumieć jako ogólnego ograniczenie obowiązku przyjęcia odpowiednich środków prawnych, administracyjnych lub umownych.

118 Jednakże powołując się na wyroki z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 60, 61), a także z dnia 24 października 2013 r., Komisja/Hiszpania (C-151/12, EU:C:2013:690, pkt 27, 28), państwo to utrzymuje, że zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE przy transpozycji dyrektywy państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania w zakresie wyboru środków i metod służących zapewnieniu jej wykonania. Transpozycja dyrektywy niekoniecznie wymaga zatem podjęcia działań prawodawczych w każdym państwie członkowskim.

119 W tym względzie Republika Bułgarii podnosi, że w art. 12, 19, 27, 29, 30 i 118 ZBR dokonano transpozycji art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

120 Artykuł 12 tej ustawy ustanawia wymogi, jakie muszą spełniać zarządzenia w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony. W związku z tym z chwilą wyznaczenia rozpatrywanego specjalnego obszaru ochrony zostają wprowadzone środki ochronne.

121 Artykuł 19 tej ustawy przewiduje działania mające na celu ochronę terenów mających znaczenie dla Wspólnoty przed ich wyznaczeniem jako specjalnych obszarów ochrony. Przed wyznaczeniem takiego obszaru można również ustanowić zakazy lub ograniczenia, jeżeli w odniesieniu do danego obszaru istnieje ryzyko wyrządzenia szkody. Wspomniane zakazy i ograniczenia stanowią zaś środki ochronne w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

122 Republika Bułgarii dodaje, że zgodnie z art. 27 ZBR dla specjalnych obszarów ochrony mogą być tworzone plany zagospodarowania oraz że art. 29 tej ustawy przewiduje środki, które należy włączyć do planów zagospodarowania.

123 Jak wynika z art. 30 ZBR, plany rozwoju terenu, regionalne plany zagospodarowania lasów, plany i programy leśne, programy krajowe i regionalne opracowane na podstawie innych ustaw muszą być zgodne z zarządzeniami w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony i środkami przewidzianymi w planach zagospodarowania.

124 Zgodnie z art. 118 ust. 1 pkt 2 ZBR środki ochronne, o których mowa w dyrektywie siedliskowej, powinny być określone we wszystkich planach, przedsięwzięciach, programach, politykach i strategiach danego sektora.

125 Uregulowanie bułgarskie przewiduje zatem nie tylko instrumenty prawne zapewniające ochronę terenów chronionych w ramach sieci Natura 2000, lecz również wyraźne przepisy zobowiązujące właściwe organy do stosowania tych instrumentów w przewidzianych przypadkach i zgodnie z kryteriami określonymi w dyrektywie siedliskowej.

126 W odniesieniu do aktywnych środków ochronnych Republika Bułgarii odwołuje się do art. 115 ust. 1 pkt 9 ZBR, zgodnie z którym minister środowiska i gospodarki wodnej musi opracować i wdrożyć mechanizmy zachęcające właścicieli lub użytkowników, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i inne podmioty do działań mających na celu zachowanie, utrzymanie i przywrócenie różnorodności biologicznej. Ponadto państwo to przedstawia przykłady takich środków przyjętych na podstawie uregulowania bułgarskiego.

127 W replice Komisja twierdzi, że art. 12 i 19 ZBR dotyczą jedynie niektórych rodzajów środków ochronnych, a mianowicie zakazów i ograniczeń, a nie proaktywnych środków ochronnych. Artykuły 27 i 29 ZBR przewidują jedynie możliwość opracowania planów zagospodarowania, a nie obowiązkowe wprowadzenie środków ochronnych dla wszystkich terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. Artykuł 30 i art. 118 ust. 1 ZBR wprowadzają pewne wymogi w odniesieniu do niektórych rodzajów planów i programów, które nie realizują obowiązków określonych w ramach programu sieć Natura 2000, ale wymogi te nie obejmują pełnego zestawu środków ochronnych dla wszystkich obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000.

128 Co się tyczy art. 115 i 118 ZBR, a także art. 119 ust. 1 ZBR, na które powołuje się Republika Bułgarii w odpowiedzi na skargę, to określają one uprawnienia różnych podmiotów w zakresie polityki w dziedzinie różnorodności biologicznej, lecz nie przewidują ustanowienia ani stosowania koniecznych środków ochronnych we wszystkich specjalnych obszarach ochrony.

129 W duplice Republika Bułgarii odpowiada, że w bułgarskim porządku prawnym autonomia organów administracyjnych polega na wyborze najbardziej odpowiednich środków w celu wykonania zobowiązań prawnych.

130 Owo państwo członkowskie powołuje się również na orzecznictwo Trybunału, w szczególności na wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, pkt 40–41), zgodnie z którym dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

131 Zgodnie z przepisami ZBR wydanie zarządzeń w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony, o których mowa w art. 12 tej ustawy, nie jest uprawnieniem, lecz obowiązkiem właściwych organów administracyjnych w odniesieniu do wszystkich tych obszarów. Organy te są również zobowiązane do wskazania w swych zarządzeniach przedmiotu i celów ochrony danego specjalnego obszaru ochrony, a także zakazów lub ograniczeń działalności sprzecznej z tymi celami.

132 Poza planami rozwoju terenu, regionalnymi planami zagospodarowania obszarów leśnych oraz planami i programami sektora leśnego art. 30 ust. 1 ZBR przewiduje, że wszystkie programy krajowe i regionalne opracowane na podstawie innych ustaw niż ZBR muszą być zgodne z zarządzeniami w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony oraz z ich ewentualnymi zmianami.

133 Republika Bułgarii dodaje, że art. 35 ZBR przewiduje przyjęcie pewnych środków w celu ochrony gatunków i stanowi w szczególności, że gatunki roślin, zwierząt i grzybów dzikiej flory i fauny są chronione w ich środowisku naturalnym między innymi poprzez ochronę ich siedlisk w krajowej sieci ekologicznej, poprzez objęcie gatunków systemem ochrony lub uregulowanym wykorzystaniem oraz poprzez zachowanie lub odtworzenie warunków siedliska zgodnie z ekologicznymi wymaganiami danych gatunków.

134 Wreszcie krajowe regulacje wodne przewidują obowiązkowe wprowadzenie środków służących osiągnięciu celów ochrony terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. Jak wynika z tych przepisów, plany gospodarowania wodami w dorzeczu muszą przewidywać środki pozwalające na osiągnięcie celów ochrony takich terenów na podstawie wymaganych przez te przepisy analiz. Środki te nie ograniczają się do zakazów lub ograniczeń działalności.

2. Ocena Trybunału

135 Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej dla każdego specjalnego obszaru ochrony państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić konieczne środki ochrony, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy lub gatunków wymienionych w załączniku II do niej żyjących na danym obszarze [zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 143 i przytoczone tam orzecznictwo].

136 Środki ochronne, o których mowa w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, tym bardziej nie mogą co do zasady ograniczać się do działań zapobiegawczych przeciwko zewnętrznym naruszeniom i zakłóceniom spowodowanym przez człowieka i powinny obejmować, w razie potrzeby,

pozytywne, proaktywne środki mające na celu utrzymanie lub odtworzenie w stanie ochrony danego terenu [wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Komisja/Irlandia (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-444/21, EU:C:2023:524, pkt 150].

137 Co się tyczy krajowych ram prawnych niezbędnych do zapewnienia wykonania tych obowiązków, trzeba przypomnieć, że przepisy dyrektywy siedliskowej należy wprowadzić w życie z niepodważalną mocą wiążącą, ze szczegółowością, precyzją i jasnością wymaganą dla spełnienia wymogu pewności prawa [zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2023 r., Komisja/Niemcy (Ochrona specjalnych obszarów ochrony), C-116/22, EU:C:2023:687, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo].

138 W niniejszej sprawie Republika Bułgarii przedstawiła w odpowiedzi na skargę szereg konkretnych przepisów o charakterze wiążącym, przewidujących ustanowienie przez władze bułgarskie środków ochronnych, w szczególności aktywnych środków ochronnych.

139 W replice Komisja podniosła, że wspomniane przepisy bułgarskie nie przewidują obowiązku przyjęcia koniecznych środków ochronnych we wszystkich specjalnych obszarach ochrony.

140 W tym względzie należy stwierdzić, że argumentacja Komisji opiera się na pomyleniu – z jednej strony – braku w państwie członkowskim wystarczających ram prawnych, które zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 137 niniejszego wyroku umożliwiały będą przyjęcie odpowiednich środków ochronnych z – z drugiej strony – brakiem ustanowienia tych środków dla wszystkich specjalnych obszarów ochrony.

141 W odniesieniu do pierwszego z tych aspektów należy zauważyć, że biorąc pod uwagę informacje przedstawione przez Republikę Bułgarii, a w szczególności przykłady przepisów krajowych przewidujących obowiązek ustanowienia przez władze bułgarskie środków ochronnych, w tym środków proaktywnych, Komisja nie wykazała w sposób wymagany prawem, że uregulowanie bułgarskie nie pozwala na zapewnienie skutecznej realizacji zobowiązań tego państwa członkowskiego zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

142 W odniesieniu do drugiego z tych aspektów należy stwierdzić, że był on już przedmiotem zarzutu trzeciego, w ramach którego Komisja nie twierdzi, że Republika Bułgarii nie przyjęła środków ochronnych dla rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, a mianowicie konkretnych terenów, o których mowa w zarzucie pierwszym.

143 W związku z tym zarzut czwarty należy oddalić.

144 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie poprzez brak wyznaczenia możliwie najszybciej, nie później niż w terminie sześciu lat, jako specjalnych obszarów ochrony 194 spośród 229 rozpatrywanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, Republika Bułgarii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

145 W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

W przedmiocie kosztów

146 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, każda z nich pokrywa własne koszty.

147 Ponieważ w niniejszej sprawie niektóre zarzuty Komisji i Republiki Bułgarii nie zostały uwzględnione, pokryją one własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

1) **Poprzez brak wyznaczenia możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, jako specjalnych obszarów ochrony 194 spośród 229 terenów mających znaczenie dla Wspólnoty umieszczonych w wykazach ustanowionych decyzją Komisji 2009/91/WE z dnia 12 grudnia 2008 r. przyjmującą na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG drugi zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na alpejski region biogeograficzny, decyzją Komisji 2009/92/WE z dnia 12 grudnia 2008 r. przyjmującą na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG wstępny wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na czarnomorski region biogeograficzny, decyzją Komisji 2009/93/WE z dnia 12 grudnia 2008 r. przyjmującą na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG drugi zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny oraz decyzją wykonawczą Komisji 2013/23/UE z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia szóstego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny, Republika Bułgarii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r.**

2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

3) **Komisja Europejska i Republika Bułgarii pokrywają własne koszty.**

Podpisy