Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

20 de junho de 2024*

Índice

I. Quadro jurídico . . . 3

A. Direito da União . . . 3

B. Direito búlgaro . . . 5

II. Procedimento pré-contencioso . . . 9

III. Tramitação processual no Tribunal de Justiça . . . 11

IV. Quanto à ação . . . 13

A. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à não designação das zonas especiais de conservação . . . 13

1. Argumentos das partes . . . 13

2. Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 14

B. Quanto ao segundo fundamento, relativo à não fixação dos objetivos de conservação detalhados e específicos das zonas especiais de conservação . . . 15

1. Argumentos das partes . . . 15

2. Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 18

C. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à não fixação das medidas de conservação necessárias . . . 20

1. Argumentos das partes . . . 20

2. Apreciação do Tribunal de Justiça . . . 22

D. Quanto ao quarto fundamento, relativo à transposição incorreta para o direito nacional do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* . . . 23

* Língua do processo: búlgaro.

1. Argumentos das partes . . . . . 23

2. Apreciação do Tribunal de Justiça . . . . . 25

Quanto às despesas . . . . . 27

«Incumprimento de Estado — Ambiente — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Artigo 4.º, n. 4, e artigo 6.º, n.º 1 — Não designação de zonas especiais de conservação, de objetivos de conservação e de medidas de conservação»

No processo C-85/22,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, intentada em 8 de fevereiro de 2022,

**Comissão Europeia**, representada por C. Hermes e G. Koleva, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

**República da Bulgária**, representada inicialmente por T. Mitova, E. Petranova e L. Zaharieva e, em seguida, por T. Mitova e L. Zaharieva, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: F. Biltgen, presidente de secção, J. Passer e M. L. Arastey Sahún (relatora), juízes,

advogado-geral: T. Ćapeta,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

## Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República da Bulgária não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, e do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à

preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7), conforme alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 193) (a seguir «Diretiva *Habitats*»):

– ao não designar como zonas especiais de conservação o mais rapidamente possível e no prazo máximo de seis anos 194 dos 229 sítios de importância comunitária inscritos nas listas estabelecidas pela Decisão 2009/91/CE da Comissão, de 12 de dezembro de 2008, que adota, em aplicação da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a segunda lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica alpina (JO 2009, L 43, p. 21), pela Decisão 2009/92/CE da Comissão, de 12 de dezembro de 2008, que adota, em aplicação da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a lista inicial dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica do mar Negro (JO 2009, L 43, p. 59), pela Decisão 2009/93/CE da Comissão, de 12 de dezembro de 2008, que adota, em aplicação da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a segunda lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica continental (JO 2009, L 43, p. 63), e pela Decisão de Execução 2013/23/UE da Comissão, de 16 de novembro de 2012, que adota a sexta lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica continental (JO 2013, L 24, p. 58) (a seguir, em conjunto, «sítios de importância comunitária em causa»);

– ao não fixar, de forma sistemática e persistente, objetivos de conservação detalhados e específicos às zonas especiais de conservação em causa;

– ao não estabelecer, de forma sistemática e persistente, as medidas de conservação necessárias que respondam às exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais referidos no anexo I da Diretiva *Habitats* e das espécies referidas no anexo II desta diretiva;

– ao não transpor corretamente para o direito nacional o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

## I. Quadro jurídico

### *A. Direito da União*

2 O terceiro e oitavo considerandos da Diretiva *Habitats* enunciam:

«Considerando que, consistindo o objetivo principal da presente diretiva em favorecer a manutenção da biodiversidade, tomando simultaneamente em consideração as exigências económicas, sociais, culturais e regionais, contribui para o objetivo geral de desenvolvimento sustentável; que a manutenção dessa biodiversidade pode, em certos casos, requerer a manutenção e até mesmo o encorajamento de atividades humanas;

[…]

Considerando que, em cada zona designada, devem ser aplicadas as medidas necessárias para concretizar os objetivos de conservação prosseguidos».

3 O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva prevê:

«1. É criada uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada "Natura 2000". Esta rede, formada por sítios que alojam tipos de *habitats* naturais constantes do

anexo I e *habitats* das espécies constantes do anexo II, deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de *habitat*s naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

A rede Natura 2000 compreende também as zonas de proteção especial designadas pelos Estados-Membros nos termos da Diretiva 79/409/CEE [do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO 1979, L 103, p. 1; EE 15 F 2 p. 125)].

2. Cada Estado-Membro contribuirá para a constituição da rede Natura 2000 em função da representação no seu território dos tipos de *habitat*s naturais e dos *habitats* das espécies a que se refere o n.º 1. Cada Estado-Membro designará para o efeito, nos termos do disposto no artigo 4.º, sítios como zonas especiais de conservação, tendo em conta os objetivos constantes do n.º 1.»

4 O artigo 4.º da referida diretiva dispõe:

«1. Com base nos critérios estabelecidos no anexo III (fase 1) e nas informações científicas pertinentes, cada Estado-Membro proporá uma lista dos sítios, indicando os tipos de *habitat*s naturais do anexo I e as espécies do anexo II (nativas do seu território) que tais sítios alojam. No caso das espécies animais que ocupam vastas zonas, esses sítios corresponderão a locais dentro da área de repartição natural das referidas espécies que representem os elementos físicos ou biológicos essenciais à sua vida ou reprodução. No caso das espécies aquáticas que ocupam vastas zonas, esses sítios apenas serão propostos quando for possível identificar com clareza uma zona que apresente os elementos físicos e biológicos essenciais à sua vida ou reprodução. Os Estados-Membros proporão, se necessário, adaptações à referida lista em função dos resultados da vigilância a que se refere o artigo 11.º

A lista será enviada à Comissão nos três anos subsequentes à notificação da diretiva, ao mesmo tempo que as informações relativas a cada sítio. Tais informações compreenderão um mapa do sítio, a sua denominação, localização e extensão, bem como os dados resultantes da aplicação dos critérios especificados no anexo III (fase 1), e serão fornecidas com base num formulário elaborado pela Comissão segundo o procedimento a que se refere o artigo 21.º

2. Com base nos critérios constantes do anexo III (fase 2) e no âmbito de cada uma das nove regiões biogeográficas a que se refere a alínea c), subalínea iii), do artigo 1.º e do conjunto do território a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º, a Comissão elaborará, em concertação com cada Estado-Membro, e a partir das listas dos Estados-Membros, um projeto de lista dos sítios de importância comunitária do qual constarão os que integrem um ou mais tipos de *habitat*s naturais prioritários ou uma ou mais espécies prioritárias.

Os Estados-Membros cujos sítios que integrem tipos de *habitats* naturais e espécies prioritários representem mais de 5 % do território nacional podem, mediante acordo da Comissão, solicitar que os critérios referidos no anexo III (fase 2) sejam aplicados com mais flexibilidade na seleção do conjunto dos sítios de importância comunitária existentes no seu território.

A lista dos sítios selecionados como de importância comunitária, que indique os que integram um ou mais tipos de *habitat*s naturais prioritários ou uma ou mais espécies prioritárias, será elaborada pela Comissão segundo o procedimento a que se refere o artigo 21.º

3. A lista referida no número anterior será elaborada num prazo máximo de seis anos a contar da notificação da presente diretiva.

4. A partir do momento em que um sítio de importância comunitária tenha sido reconhecido nos termos do procedimento previsto no n.º 2, o Estado-Membro em causa designará esse sítio como zona especial de conservação, o mais rapidamente possível e num prazo de seis anos, estabelecendo prioridades em função da importância dos sítios para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável de um tipo ou mais de *habitat*s naturais a que se refere o anexo I ou de uma ou mais espécies a que se refere o anexo II e para a coerência da rede Natura 2000, por um lado, e em função das ameaças de degradação e de destruição que pesam sobre esses sítios, por outro.

5. Logo que um sítio seja inscrito na lista prevista no terceiro parágrafo do n.º 2 ficará sujeito ao disposto nos n.os 2, 3 e 4 do artigo 6.º»

5 Nos termos do artigo 6.º, n.os 1 a 3, da mesma diretiva:

«1. Em relação às zonas especiais de conservação, os Estados-Membros fixarão as medidas de conservação necessárias, que poderão eventualmente implicar planos de gestão adequados, específicos ou integrados noutros planos de ordenação, e as medidas regulamentares, administrativas ou contratuais adequadas que satisfaçam as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais do anexo I e das espécies do anexo II presentes nos sítios.

2. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos *habitats* naturais e dos *habitats* de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objetivos da presente diretiva.

3. Os planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projetos, serão objeto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objetivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.º 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou projetos depois de se terem assegurado de que não afetarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.»

### *B. Direito búlgaro*

6 O artigo 8.º da Zakon za biologichnoto raznoobrazie (Lei sobre a Diversidade Biológica) (DV n.º 77, de 9 de agosto de 2002), na sua versão aplicável aos factos do caso em apreço (a seguir «ZBR»), prevê:

«1. O Ministério do Ambiente e dos Recursos Hídricos assegura o estudo, a avaliação e a elaboração dos documentos relativos aos sítios referidos no artigo 7.º, que contêm:

1. a denominação;

2. o objeto e os objetivos de conservação do sítio protegido;

4. formulários-tipo preenchidos com dados e avaliações;

5. material cartográfico e um levantamento das coordenadas dos limites do sítio protegido.

(2) As propostas de sítios objeto de estudo nos termos do n.º 1 podem ser formuladas por organismos nacionais e organizações públicas e científicas.

(3) O Ministério da Agricultura, da Alimentação e das Florestas, a Agência Executiva das Florestas, a Agência de Estudos Geodésicos, Cartografia e Cadastro, bem como os municípios, põem à disposição do Ministério do Ambiente e dos Recursos Hídricos os dados referidos no n.º 1, ponto 5, mediante o pagamento das despesas efetuadas exclusivamente com cópias da respetiva documentação.

(4) O Ministério do Ambiente e dos Recursos Hídricos informa o público e as organizações encarregadas de efetuar o estudo previsto no n.º 2 do início do mesmo através de anúncio publicado no seu sítio Internet e, pelo menos, num jornal diário.»

7 O artigo 12.º da ZBR dispõe:

«(1) O Ministério do Ambiente e dos Recursos Hídricos elabora um projeto de despacho para a designação de cada sítio protegido constante da lista referida no artigo 10.º, n.º 4.

(2) O projeto de despacho referido no n.º 1 deve indica:

1. o fundamento da sua adoção;

2. a denominação e a localização do sítio protegido;

3. o objeto e os objetivos do sítio protegido;

4. a superfície total, bem como uma descrição dos bens incluídos no sítio protegido e/ou um levantamento das coordenadas dos limites do sítio protegido;

5. as proibições ou restrições de atividades contrárias aos objetivos de conservação do sítio protegido.

(3) O Ministério do Ambiente e dos Recursos Hídricos informa o público do projeto de despacho elaborado, através de um anúncio publicado, pelo menos, num jornal diário e no seu sítio Internet. O anúncio indica onde e em que condições o texto do projeto de despacho pode ser consultado na íntegra.

(4) O texto integral do projeto de despacho é publicado no sítio Internet do Ministério do Ambiente e dos Recursos Hídricos e está acessível nos edifícios administrativos das inspeções regionais do ambiente e dos recursos hídricos territorialmente competentes para o sítio protegido.

(5) No prazo de um mês a contar da publicação do anúncio referido no n.º 3, as pessoas interessadas podem apresentar por escrito ao ministro do Ambiente e dos Recursos Hídricos, pareceres, reservas e propostas sobre o projeto de despacho, no que respeita unicamente às proibições ou restrições referidas no n.º 2, ponto 5.

(6) No prazo de um mês após o termo do prazo previsto no n.º 5, o ministro do Ambiente e dos Recursos Hídricos toma uma decisão definitiva sobre os pareceres, reservas e propostas recebidos e emite um despacho de designação do sítio protegido em questão.

(7) O despacho referido no n.º 6 é definitivo e não é suscetível de recurso.»

8 Nos termos do artigo 19.º da ZBR:

«(1) Quando exista um risco de degradação dos sítios inscritos na lista referida no artigo 10.º, n.º 2, antes da sua designação como zonas de conservação, o ministro do Ambiente e dos Recursos Hídricos proíbe ou restringe, por despacho publicado no Jornal Oficial, atividades específicas nesses sítios por um período não superior a dois anos, exceto nos sítios colocados à disposição da defesa nacional e das Forças Armadas.

(2) A interposição de um recurso contra o despacho referido no n.º 1 não suspende a sua execução.»

9 O artigo 27.º da ZBR tem a seguinte redação:

«Podem ser elaborados planos de gestão para as zonas de conservação referidas no artigo 3.º, n.º 1, ponto 1.»

10 O artigo 29.º da ZBR prevê:

«(1) Os planos de gestão referidos no artigo 27.º devem prever medidas destinadas a evitar a deterioração dos tipos de *habitats* naturais e dos *habitats* de espécies, bem como o perigo e a perturbação das espécies para cuja conservação foram designadas as respetivas zonas.

(2) As medidas referidas no n.º 1 incluem:

1. proibição ou restrição de atividades contrárias às exigências de conservação dos sítios protegidos em questão;

2. atividades de prevenção destinadas a evitar acontecimentos desfavoráveis previsíveis;

3. atividades de apoio, de orientação e de regulação;

4. restabelecimento de *habitats* naturais e de *habitats* de espécies ou de populações de espécies da fauna e da flora;

5. realização de investigação científica, de atividades educativas e de acompanhamento.

(3) Ao estabelecer as medidas a que se refere o n.º 2, devem ser tidos em conta, na medida do possível, os seguintes elementos:

1. as especificidades regionais e locais, com exceção das relativas à conservação da biodiversidade, bem como as exigências da sociedade;

2. a utilização sustentável dos recursos naturais.

(4) Nas zonas protegidas para as quais esteja previsto um cofinanciamento ao abrigo do artigo 10.º, n.º 6, e para as quais tenham sido definidas medidas nos termos do n.º 1, mas cuja execução tenha sido adiada devido a um atraso no cofinanciamento, não é aplicada nenhuma nova medida suscetível de provocar a degradação da zona protegida em questão.»

11 O artigo 30.º da ZBR dispõe:

«(1) Os planos de ordenamento, os planos regionais de desenvolvimento das zonas florestais, os planos e programas florestais, os programas nacionais e regionais elaborados ao abrigo de outras leis devem respeitar os despachos referidos no artigo 12.º, n.º 6, no artigo 16.º, n.º 4, e nas medidas referidas no artigo 29.º

(2) A fim de assegurar a ligação entre zonas de conservação, os planos e projetos referidos no n.º 1 devem incluir medidas e ações de proteção dos elementos paisagísticos que, com base na sua estrutura linear e contínua ou numa função de ligação, sejam importantes para a migração, a distribuição geográfica e o intercâmbio genético das populações e das espécies vegetais e animais.»

12 Nos termos do artigo 35.º da ZBR:

«As espécies vegetais, animais e fúngicas da flora, da fauna e dos fungos selvagens da República da Bulgária são protegidas no seu meio natural mediante:

1. a conservação dos seus *habitats* na rede ecológica nacional;

2. a colocação da espécie sob um regime de proteção ou de utilização regulamentada;

3. a manutenção ou o restabelecimento das condições do *habitat* em conformidade com as exigências ecológicas das espécies em questão;

4. a elaboração e a execução de planos de ação para espécies com diferentes níveis de ameaça;

5. a reintrodução de espécies desaparecidas e a reconstituição das populações de espécies raras e ameaçadas;

6. a fiscalização e a regulamentação das espécies não indígenas que são ou podem ser introduzidas intencional ou acidentalmente na natureza e que ameaçam as espécies indígenas.»

13 O artigo 115.º da ZBR tem a seguinte redação:

«(1) O ministro do Ambiente e dos Recursos Hídricos:

1. executa a política do Estado em matéria de proteção e de manutenção da biodiversidade;

[…]

4. cria e gere a rede ecológica nacional;

[…]

6. coordena as atividades dos outros ministérios, departamentos, municípios, organizações públicas, institutos científicos e académicos em matéria de conservação da biodiversidade;

7. organiza a fiscalização das atividades dos proprietários ou dos utilizadores dos solos, das zonas florestais e dos cursos de água incluídos na rede ecológica nacional;

[…]

9. elabora e aplica mecanismos que visam incentivar as atividades dos proprietários ou dos utilizadores, das organizações não governamentais, das associações e de outras entidades destinados à conservação, à manutenção e à recuperação da biodiversidade;

[…]»

14 O artigo 118.º, n.º 1, da ZBR prevê:

«O Ministério da Agricultura, da Alimentação e das Florestas, o Ministério do Desenvolvimento Regional e das Obras Públicas e os outros órgãos nacionais e departamentos competentes, bem como os municípios, no quadro das respetivas competências:

1. realizam ações de conservação da biodiversidade;

2. integram a conservação da biodiversidade e a gestão sustentável dos recursos biológicos em todos os planos, projetos, programas, políticas e estratégias no setor correspondente, incluindo sobretudo atividades de conservação da biodiversidade, em conformidade com as prioridades estabelecidas na presente lei, na estratégia nacional e no plano nacional de conservação da biodiversidade;

[…]»

15 O artigo 119.º, n.º 1, da ZBR dispõe:

«O Ministério do Ambiente e dos Recursos Hídricos, o Ministério da Agricultura, da Alimentação e das Florestas, os municípios e as pessoas singulares e coletivas — proprietários e utilizadores dos territórios florestais, dos solos e dos cursos de água da rede ecológica nacional, assegurarão a sua gestão e a sua proteção em conformidade com o disposto na presente lei e nas outras leis especiais.»

## II. Procedimento pré-contencioso

16 Através das Decisões 2009/91, 2009/92 e 2009/93, bem como da Decisão de Execução 2013/23, a Comissão estabeleceu listas dos sítios de importância comunitária para as regiões biogeográficas alpina, do mar Negro e continental. Estas listas foram atualizadas pela Decisão de Execução (UE) 2015/2375 da Comissão, de 26 de novembro de 2015, que adota a terceira atualização da lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica do mar Negro (JO 2015, L 338, p. 938), e pela Decisão de Execução (UE) 2018/43 da Comissão, de 12 de dezembro de 2017, que adota a décima primeira atualização da lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica continental (JO 2018, L 15, p. 397).

17 O prazo de seis anos para a designação desses sítios como zonas especiais de conservação, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, expirou em 12 de dezembro de 2014 para os sítios a que se referem as Decisões 2009/91, 2009/92 e 2009/93, bem como em 16 de novembro de 2018 para os sítios visados pela Decisão de Execução 2013/23.

18 Por carta de 5 de outubro de 2016, a Comissão convidou a República da Bulgária a comunicar-lhe as medidas tomadas para efeitos da designação dos sítios de importância comunitária como zonas especiais de conservação, em conformidade com esse artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, e da adoção das medidas de conservação necessárias em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva.

19 À luz da resposta da República da Bulgária de 14 de dezembro de 2016, a Comissão considerou que este Estado-Membro não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força das referidas disposições e dirigiu-lhe, em 25 de janeiro de 2019, uma notificação para cumprir.

20 Na sua resposta a esta notificação para cumprir, datada de 21 de maio de 2019, as autoridades búlgaras apresentaram detalhadamente a nova abordagem adotada para a gestão das zonas protegidas no quadro da rede Natura 2000. A este respeito, essas autoridades indicaram que estava a ser elaborado um documento com vista a determinar um método para a fixação dos objetivos de conservação dessas zonas.

21 Em 18 de maio de 2020, essas autoridades informaram a Comissão, nomeadamente, do avanço na elaboração do referido documento e da designação das zonas especiais de conservação.

22 Depois de ter examinado essas informações fornecidas pela República da Bulgária, a Comissão emitiu um parecer fundamentado, em aplicação do artigo 258.º, primeiro parágrafo, TFUE, recebido por este Estado-Membro em 2 de julho de 2020, convidando-o a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento à Diretiva *Habitats*. Nesse parecer fundamentado, a Comissão acusava o referido Estado-Membro de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, e do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva:

– na medida em que não designou, no prazo previsto, 207 dos 229 sítios de importância comunitária em causa como zonas especiais de conservação;

– ao não fixar, de forma sistemática e persistente, objetivos de conservação detalhados e específicos para as zonas especiais de conservação em causa;

– ao não estabelecer, de forma sistemática e persistente, as medidas de conservação necessárias que respondam às exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais referidos no anexo I da Diretiva *Habitats* e das espécies referidas no anexo II desta diretiva;

– ao não transpor corretamente para o direito búlgaro o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

23 O prazo para cumprir o parecer fundamentado expirava em 2 de outubro de 2020.

24 Por carta de 29 de setembro de 2020, a República da Bulgária respondeu a este parecer fundamentado.

25 Tendo considerado, depois de analisada esta resposta das autoridades búlgaras e as outras informações disponíveis, que a República da Bulgária não tinha tomado as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, e do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, a Comissão intentou, em 8 de fevereiro de 2022, a presente ação.

## III. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

26 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 21 de fevereiro de 2023, a instância no presente processo foi suspensa até à prolação do Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de setembro de 2023, a instância foi retomada no presente processo.

28 Por carta de 1 de dezembro de 2023, o Tribunal de Justiça convidou a República da Bulgária e a Comissão a pronunciarem-se sobre a incidência, no presente processo, dos Acórdãos de 29 de junho de 2023, Comissão/Irlanda (Proteção das zonas especiais de conservação) (C-444/21, EU:C:2023:524), e de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação) (C-116/22, EU:C:2023:687).

29 Em resposta a esta missiva, a Comissão indicou, por carta de 15 de dezembro de 2023, que, na sua petição, tinha recordado as exigências de especificidade e de precisão dos objetivos de conservação na medida em que devem, primeiro, ser específicos da zona especial de conservação em questão, segundo, abranger todas as espécies e todos os tipos de *habitats* de importância comunitária, terceiro, identificar claramente os diferentes tipos de *habitats* e de espécies em questão, quarto, designar claramente o estado que devem atingir o tipo de *habitats* e as espécies da zona em causa e, quinto, ser quantificáveis e mensuráveis.

30 Na opinião da Comissão, o Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação) (C-116/22, EU:C:2023:687), não é pertinente para o presente processo na medida em que não fornece elucidações sobre essas exigências de especificidade e de precisão dos referidos objetivos de conservação.

31 Quanto à exigência relativa ao caráter quantificável e mensurável dos objetivos de conservação, a Comissão recordou que, na sua petição, tinha considerado que os objetivos de conservação estabelecidos pela República da Bulgária em 11 despachos de designação das zonas especiais de conservação adotados durante o período compreendido entre 2015 e 2019, bem como em 25 despachos de designação dessas zonas adotados em 2020, não eram específicos das zonas especiais de conservação em questão nem suficientemente precisos, pelo facto de não serem quantificáveis nem mensuráveis, mas também por não satisfazerem outras exigências em matéria de especificidade, exigidas pelo Tribunal de Justiça.

32 A Comissão acrescentou que, em apoio do fundamento relativo à não fixação, de forma sistemática e persistente, pela República da Bulgária, dos objetivos de conservação e das medidas de conservação, em violação, respetivamente, do artigo 4.º, n.º 4, e do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, tinha fornecido exemplos representativos, uma vez que a petição visava todos os objetivos de conservação, bem como todas as medidas de conservação que a República da Bulgária tinha definido e adotado no termo do prazo fixado no parecer fundamentado.

33 A Comissão concluiu que a sua interpretação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, que fez no âmbito do quarto fundamento, era conforme com os Acórdãos de 29 de junho de 2023, Comissão/Irlanda (Proteção das zonas especiais de conservação) (C-444/21, EU:C:2023:524), e de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 Por carta de 18 de dezembro de 2023, a República da Bulgária sustentou que, quanto à designação das zonas especiais de conservação, não estava em condições de comparar a proteção concedida, por um lado, pela regulamentação búlgara aos sítios de importância comunitária em causa e, por outro, pelas regulamentações nacionais referidas nos Acórdãos de 29 de junho de 2023, Comissão/Irlanda (Proteção das zonas especiais de conservação) (C-444/21, EU:C:2023:524), e de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Indicou, porém, que as exigências previstas no artigo 4.º, n.º 4, e no artigo 6.º da Diretiva *Habitats* estão *de facto* implementadas, em conformidade com a legislação búlgara, para todos os sítios de importância comunitária em causa.

36 No respeitante à fixação dos objetivos de conservação, a República da Bulgária considerou que, ao contrário das demandadas nos processos que deram origem aos referidos acórdãos, tinha sustentado, durante a fase escrita do processo, que, no seu caso, tinham sido fixados objetivos de conservação dentro dos prazos para todas as zonas especiais de conservação em causa.

37 Precisou que, à luz dos Acórdãos de 29 de junho de 2023, Comissão/Irlanda (Proteção das zonas especiais de conservação) (C-444/21, EU:C:2023:524), e de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação) (C-116/22, EU:C:2023:687), a abordagem da Comissão relativa à maneira de fixar os referidos objetivos de conservação é, em seu entender, demasiado formal na medida em que não tem em conta a diversidade das espécies e dos *habitats*, bem como as circunstâncias específicas de cada Estado-Membro.

38 Quanto à designação das medidas de conservação, a República da Bulgária sublinhou que tinha adotado medidas específicas, incluindo medidas ativas, que visavam grupos de espécies e de *habitats* específicos, apresentando os documentos pertinentes a este respeito.

39 Ora, a Comissão não formulou observações sobre os referidos documentos, ao mesmo tempo que afirmou, de forma genérica, que a prática da República da Bulgária não é conforme com a Diretiva *Habitats* sem, todavia, sustentar esta afirmação com provas concretas.

## IV. Quanto à ação

### *A. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à não designação das zonas especiais de conservação*

#### *1. Argumentos das partes*

40 Na sua petição, a Comissão acusa a República da Bulgária de ter violado as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, ao não designar, como zonas especiais de conservação, 194 dos 229 sítios de importância comunitária em causa, antes de 12 de dezembro de 2014 para os sítios visados pelas Decisões 2009/91, 2009/92 e 2009/93, bem como antes de 16 de novembro de 2018 para os sítios visados pela Decisão de Execução 2013/23.

41 A Comissão sustenta que o prazo de seis anos de que dispõem os Estados-Membros para dar cumprimento às exigências do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* é suficientemente extenso para que possam adotar as medidas nacionais eficazes para gerir a rede Natura 2000 e determinar as competências das autoridades nacionais e regionais a este respeito.

42 Antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, ou seja, 2 de outubro de 2020, a República da Bulgária teria designado como zonas especiais de conservação somente 35 dos 229 sítios de importância comunitária em causa. Outros 150 sítios teriam sido designados como zonas especiais de conservação por despachos publicados após o termo deste prazo, pelo que o número de sítios ainda por designar como zonas especiais de conservação é de 44.

43 Na sua contestação, a República da Bulgária contrapõe que o ministro do Ambiente e dos Recursos Hídricos adotou, antes de 31 de março de 2021, os despachos de designação de todas as zonas especiais de conservação até então não designadas, para as quais não era necessária nenhuma adaptação dos limites espaciais. No entanto, a República da Bulgária admite que, até à data, ainda não foram emitidos despachos de designação das zonas especiais de conservação para 44 dos sítios que são objeto do presente processo, devendo os limites espaciais dessas zonas ser alterados depois de verificadas inexatidões à luz dos seus objetivos de conservação.

44 A República da Bulgária acrescenta que a legislação nacional prevê mecanismos adequados de proteção preventiva para o período anterior à publicação oficial dos despachos de designação das zonas especiais de conservação. Assim, este Estado-Membro indica, a título de exemplo, que, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, da ZBR, a documentação de cada sítio proposto para ser designado como zona especial de conservação deve conter o nome, o objeto e os objetivos de conservação para a zona em causa, o formulário-tipo que contém dados e avaliações, o material cartográfico e o registo das coordenadas dos limites espaciais da zona em questão. Além disso, a República da Bulgária apresenta dados que demonstram o estado satisfatório, em seu entender, da proteção dos sítios de importância comunitária na Bulgária.

45 Na sua réplica, a Comissão sublinha, em especial, que a conservação dos sítios de importância comunitária antes da sua designação como zonas especiais de conservação não dispensa o Estado-Membro em questão da sua obrigação, prevista no artigo 4.º, n.º 4, dessa diretiva, de proceder a essa designação.

46 Na sua tréplica, a República da Bulgária reconhece o atraso na publicação oficial dos atos administrativos de caráter geral para efeitos da designação das zonas especiais de conservação, mas sustenta que, em conformidade com a legislação nacional, a execução das exigências previstas no artigo 4.º, n.º 4, e no artigo 6.º da Diretiva *Habitats* foi assegurada para todos os sítios de importância comunitária em causa, sendo o objeto e os objetivos de conservação desses sítios definidos pela documentação prevista no artigo 8.º, n.º 1, da ZBR.

47 A República da Bulgária sublinha que a carga administrativa associada à designação das zonas especiais de conservação é mais significativa para os Estados-Membros que, como a República da Bulgária, se caracterizam pela extensão considerável da rede dos sítios de importância comunitária tendo em conta o seu território nacional, bem como pelo número importante de espécies e de tipos de *habitats* naturais protegidos nesses sítios. Além disso, a biodiversidade está mais bem protegida nesses Estados, uma vez que estes cumpriram melhor as suas obrigações nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

*2. Apreciação do Tribunal de Justiça*

48 A título preliminar, importa recordar que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* impõe aos Estados-Membros a obrigação de contribuir para a constituição da rede Natura 2000 em função da representação, nos seus respetivos territórios, dos tipos de *habitats* naturais que figuram no anexo I dessa diretiva e dos *habitats* das espécies que figuram no anexo II da referida diretiva, bem como de designar, para esse efeito, em conformidade com o artigo 4.º da mesma diretiva e no termo do procedimento estabelecido por esta, sítios como zonas especiais de conservação [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 26].

49 O procedimento de designação dos sítios de importância comunitária como zonas especiais de conservação, conforme previsto no artigo 4.º da Diretiva *Habitats*, decorre em quatro fases. Segundo o n.º 1 deste artigo 4.º, cada Estado-Membro propõe uma lista de sítios indicando os tipos de *habitats* naturais e as espécies indígenas que estes abrigam, lista que transmitem à Comissão (primeira fase). Em conformidade com o n.º 2 do referido artigo 4.º, a Comissão elabora, em concertação com cada Estado-Membro, um projeto de lista dos sítios de importância comunitária, a partir das listas dos Estados-Membros (segunda fase). Com base nesse projeto de lista, a Comissão fixa a lista dos sítios selecionados (terceira fase). Em aplicação do n.º 4 do mesmo artigo 4.º, a partir do momento em que um sítio de importância comunitária tenha sido reconhecido, o Estado-Membro em questão designará esse sítio como zona especial de conservação, o mais rapidamente possível e num prazo máximo de seis anos, estabelecendo prioridades em função da importância dos sítios para a manutenção ou para o restabelecimento do estado de conservação favorável, de um tipo de *habitat* natural ou de uma espécie, bem como para a coerência da rede Natura 2000 (quarta fase) [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 27 e jurisprudência referida].

50 A República da Bulgária não contesta que não designou formalmente todos os sítios de importância comunitária em causa como zonas especiais de conservação no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a saber, 2 de outubro de 2020. Invoca, porém, o facto de, não obstante a inexistência dessa designação formal, a legislação nacional aplicável prever mecanismos adequados de proteção preventiva para o período anterior à publicação oficial dos despachos de designação dos sítios de importância comunitária como zonas especiais de conservação.

51 A este respeito, importa sublinhar que argumento semelhante foi utilizado por vários Estados-Membros no âmbito de ações por incumprimento que levaram à condenação desses Estados, a saber, pela República Portuguesa [Acórdão de 5 de setembro de 2019, Comissão/Portugal (Designação e proteção das zonas especiais de conservação), C-290/18, EU:C:2019:669, n.os 31, 35 e 37], pela Irlanda [Acórdão de 29 de junho de 2023, Comissão/Irlanda (Proteção das zonas especiais de conservação), C-444/21, EU:C:2023:524, n.os 46 a 56], e pela República Federal da Alemanha [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.os 30 a 37].

52 Ora, decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que as disposições de uma diretiva têm de ser transpostas com uma vinculatividade incontestável, com a especificidade, a precisão e a clareza requeridas para cumprir a exigência de segurança jurídica [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 32 e jurisprudência referida].

53 O facto de a regulamentação nacional de um Estado-Membro conceder proteção aos sítios de importância comunitária não é suscetível de dispensar esse Estado da sua obrigação específica, prevista no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, de designar formalmente os referidos sítios como zonas especiais de conservação [v., neste sentido, Acórdãos de 29 de junho de 2023, Comissão/Irlanda (Proteção das zonas especiais de conservação), C-444/21, EU:C:2023:524, n.º 51, e de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 33].

54 Com efeito, tal designação constitui uma etapa indispensável no âmbito do regime de proteção dos *habitats* e das espécies previsto por esta diretiva [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 34 e jurisprudência referida].

55 Nestas condições, há que declarar que, ao não ter designado como zonas especiais de conservação, o mais rapidamente possível e no prazo máximo de seis anos referido no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, 194 dos 229 sítios de importância comunitária em causa, a República da Bulgária não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta disposição.

### *B. Quanto ao segundo fundamento, relativo à não fixação dos objetivos de conservação detalhados e específicos das zonas especiais de conservação*

#### *1. Argumentos das partes*

56 Na sua petição, a Comissão acusa a República da Bulgária de ter violado as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, ao não fixar, de forma sistemática e persistente, objetivos de conservação suficientemente detalhados e específicos para cada zona especial de conservação.

57 Esta instituição considera que a obrigação de fixar, no prazo de seis anos previsto nessa disposição, objetivos de conservação para cada zona especial de conservação, que devem ser específicos a cada uma dessas zonas e aos diferentes tipos de *habitats* e de espécies, exaustivos, quantificados e mensuráveis, resulta do Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, EU:C:2020:1047, n.os 46 a 52).

58 A Comissão sustenta, em especial, que, durante o período compreendido entre 2015 e 2019, a República da Bulgária adotou 11 despachos de designação das zonas especiais de conservação, que indicam objetivos de conservação idênticos para cada zona, formulados de forma demasiado genérica, em violação das exigências decorrentes do acórdão referido no número anterior.

59 Quanto aos 25 despachos de designação das zonas especiais de conservação adotados em 2020, estão formulados de forma demasiado genérica, limitando-se a prever a conservação e a manutenção dos *habitats* naturais e, eventualmente, uma melhoria do estado dos *habitats* e/ou das espécies em causa.

60 A Comissão responde, além disso, ao argumento avançado pela República da Bulgária durante o procedimento pré-contencioso, segundo o qual os objetivos de conservação para os sítios de importância comunitária que não foram designados como zonas especiais de conservação são fixados em despachos de designação das zonas de proteção especial, adotadas em conformidade com a Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7), conforme alterada pela Diretiva 2013/17 (a seguir «Diretiva Aves»), em que os limites espaciais das zonas de proteção especial correspondem aos sítios de importância comunitária, ou na documentação relativa a cada sítio de importância comunitária publicada no sítio Internet do Ministério do Ambiente e dos Recursos Hídricos.

61 A este respeito, a Comissão constata que os objetivos de conservação dos *habitats* das aves não podem ser considerados específicos das espécies que não sejam aves nem dos tipos de *habitats* abrangidos unicamente pela Diretiva *Habitats* e que, em todo o caso, os objetivos de conservação fixados pela República da Bulgária para as zonas de proteção especial estão formulados de forma genérica e, por isso, não satisfazem as exigências relativas ao caráter específico e detalhado de tais objetivos.

62 Relativamente ao documento respeitante ao método de fixação dos objetivos de conservação das zonas protegidas no quadro da rede Natura 2000, que estava a ser elaborado pelas autoridades búlgaras na fase pré-contenciosa do procedimento, como referido no n.º 20 do presente acórdão, a Comissão considera que este documento, tendo um caráter «informativo» e «consultivo», não fixa nem reexamina os objetivos de conservação concretos e específicos dos sítios de importância comunitária em causa, limitando-se a dar indicações quanto à fixação de futuros objetivos de conservação.

63 Na sua contestação, a República da Bulgária responde que a Diretiva *Habitats* não fixa as exigências quanto à especificidade e ao caráter mensurável dos objetivos de conservação dos sítios de importância comunitária.

64 A este respeito, a observância do princípio geral da segurança jurídica opõe-se a que a Comissão imponha aos Estados-Membros exigências que vão além das expressamente previstas, de forma clara e precisa, na Diretiva *Habitats*.

65 Segundo a República da Bulgária, o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, EU:C:2020:1047), ao qual a Comissão faz referência na sua petição, não impõe aos Estados-Membros que formulem os objetivos de conservação de forma quantificável.

66 A República da Bulgária considera que, contrariamente ao que alega a Comissão, não tinha sustentado durante o procedimento pré-contencioso que os objetivos de conservação das aves selvagens fixados para as zonas de proteção especial eram pertinentes em relação aos sítios de importância comunitária visados pela Diretiva *Habitats*. Com efeito, é o que sucede não no que respeita aos objetivos de conservação, mas no que respeita às medidas de conservação.

67 Além disso, na Bulgária, os objetivos de conservação dos sítios de importância comunitária estão previstos na ZBR e, mais precisamente, nos documentos referidos no seu artigo 8.º, n.º 1, nos atos administrativos e nos documentos pertinentes a este respeito. Além disso, este Estado-Membro teria transmitido à Comissão os formulários-tipo devidamente preenchidos referidos nessa disposição, que contêm as avaliações quantitativas e qualitativas específicas dos *habitats* e das espécies para cada sítio de importância comunitária em causa.

68 Por outro lado, o documento relativo ao método de fixação dos objetivos de conservação das zonas protegidas no quadro da rede Natura 2000, mencionado no n.º 20 do presente acórdão, está atualmente publicado no sítio Internet do sistema de informação búlgaro relativo aos sítios abrangidos pela rede Natura 2000.

69 A República da Bulgária acrescenta que, a partir da receção da notificação para cumprir da Comissão, adotou vários despachos de designação das zonas especiais de conservação que cumprem as exigências fixadas pela Comissão. Estes despachos preveem os objetivos de conservação específicos das zonas especiais de conservação em causa, tornando-os assim vinculativos.

70 Para satisfazer a exigência, invocada pela Comissão, de formular os referidos objetivos de conservação de modo detalhado, é necessário dispor dos dados provenientes de estudos sistemáticos que abranjam um período de tempo significativo e demonstrem a evolução do estado das espécies e os principais fatores que as afetam. Ora, as lacunas nos conhecimentos científicos acumuladas durante o período anterior a 2007 não podem ser supridas a curto prazo.

71 Na sua réplica, a Comissão alega que os objetivos de conservação formulados de forma demasiado genérica na prática administrativa das autoridades búlgaras não satisfazem as exigências decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

72 Esta instituição sustenta que a República da Bulgária não demonstrou, na sua contestação, que os objetivos de conservação fixados por esta eram suficientemente precisos. Com efeito, este Estado-Membro limitou-se a citar vários atos reproduzidos nos anexos da sua contestação. Ora, não incumbe à Comissão nem ao Tribunal de Justiça examinar esses anexos dado que o seu conteúdo não está suficientemente exposto na contestação.

73 Quanto aos formulários-tipo apresentados pela República da Bulgária, conforme mencionados no n.º 67 do presente acórdão, a Comissão sustenta que contêm uma descrição do estado efetivo das zonas especiais de conservação em causa sem, contudo, precisar o estado que as espécies e os tipos de *habitats* devem alcançar nessas zonas. Por conseguinte, os referidos formulários não podem colmatar os objetivos de conservação para essas zonas que um Estado-Membro é obrigado a fixar.

74 No que diz respeito à inexistência de conhecimentos científicos suficientes que não podem ser colmatados a curto prazo, invocada pela República da Bulgária, a Comissão recorda, citando o Acórdão de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien)

(C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 89), que os Estados-Membros não podem invocar disposições, práticas ou situações do seu ordenamento jurídico interno para justificar a inobservância das obrigações resultantes do direito da União.

75 A Comissão reconhece que os processos naturais dinâmicos nas zonas especiais de conservação em causa podem, por vezes, exigir a adaptação dos objetivos de conservação, bem como das medidas de conservação para essas zonas. Todavia, os Estados-Membros não podem evitar proceder a tais adaptações, limitando-se a definir objetivos de conservação muito genéricos.

76 Na tréplica, a República da Bulgária sublinha que os objetivos gerais dos sítios da rede Natura 2000 já estão previstos no artigo 5.º da ZBR, que dispõe que as zonas especiais de conservação se destinam à proteção ou ao restabelecimento do estado favorável dos *habitats* naturais compreendidos nessas zonas, bem como das espécies que se encontram na sua área de repartição natural.

77 Quanto aos objetivos de conservação especificados nos despachos de designação das zonas especiais de conservação, este Estado-Membro apresenta, a título exemplificativo, os objetivos previstos no despacho de designação da zona «BG0000119 “Trite bratiya”».

78 A República da Bulgária considera que as exigências da Comissão quanto ao caráter específico e detalhado dos objetivos de conservação são excessivas, na medida em que o restabelecimento do estatuto dos tipos de *habitats* naturais e das espécies é um processo complexo e dinâmico, que exige recursos significativos e um acompanhamento continuado.

*2. Apreciação do Tribunal de Justiça*

79 A título preliminar, há que recordar que, embora a redação do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* não mencione expressamente a obrigação de fixar objetivos de conservação, esta disposição exige, porém, que as autoridades competentes do Estado-Membro em questão, ao designarem a zona especial de conservação, estabeleçam as prioridades em função da importância dos sítios para a manutenção ou o restabelecimento, num estado de conservação favorável, de um tipo de *habitat*. Ora, estabelecer essas prioridades implica que esses objetivos de conservação já tenham sido fixados [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 105 e jurisprudência referida].

80 Para serem considerados «objetivos de conservação», na aceção da Diretiva *Habitats*, os objetivos fixados não devem ser enunciados de modo geral, antes devendo ser específicos e precisos [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.ºs 107 e 114 e jurisprudência referida].

81 Os objetivos de conservação devem, por conseguinte, ser estabelecidos tendo em conta informações baseadas num exame científico da situação das espécies e dos seus *habitats* num sítio em causa. Com efeito, uma vez que, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, quando do procedimento de designação dos sítios como zonas especiais de conservação, os sítios propostos pelos Estados-Membros devem sê-lo com base nos critérios estabelecidos no anexo III desta diretiva e nas informações específicas pertinentes, tais informações são igualmente aptas a garantir a especificidade e a precisão dos objetivos de conservação [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha Proteção das zonas especiais de conservação, C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 115].

82 Além disso, embora os objetivos de conservação fixados por um Estado-Membro devam permitir verificar se as medidas de conservação assentes nesses objetivos são aptas a alcançar o estado de conservação desejado do sítio em causa, não é menos verdade que a necessidade de formular esses objetivos de forma quantitativa e mensurável deve ser examinada em cada caso concreto e não pode ser reconhecida como sendo uma obrigação geral para os Estados-Membros [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 116].

83 Com efeito, a abordagem quantitativa e mensurável da determinação dos objetivos de conservação pode revelar-se mal adaptada a certos *habitats* complexos e a certas zonas de conservação de caráter dinâmico, cujos elementos variam de modo considerável em função dos fatores externos do ambiente ou interagem de maneira significativa com os outros *habitats* e zonas de conservação [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 117].

84 Por conseguinte, incumbe, em princípio, à Comissão provar que, em cada caso concreto, o Estado-Membro em questão deve formular os objetivos de conservação de forma quantitativa e mensurável, a fim de assegurar o estado de conservação desejado do sítio em causa [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 118].

85 Por outro lado, tendo em conta a obrigação que lhe incumbe de provar o incumprimento alegado, a Comissão não pode, sob o pretexto de imputar ao Estado-Membro em causa um incumprimento geral e persistente das obrigações que impendem sobre este último por força do direito da União, eximir-se de respeitar esta obrigação de fazer prova do incumprimento imputado com base em elementos concretos que caracterizam a violação das disposições específicas que aquela invoca e basear-se em simples presunções ou causalidades esquemáticas [Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 112 e jurisprudência referida].

86 No caso em apreço, é certo que a Comissão apresentou exemplos concretos de despachos de designação das zonas especiais de conservação nos quais os objetivos de conservação dos *habitats* e das espécies em causa não se afiguram formulados de forma suficientemente detalhada e específica para as zonas especiais de conservação em causa.

87 Dito isto, por um lado, esses exemplos foram apresentados pela Comissão a fim de ilustrar a prática geral e estrutural da República da Bulgária, que é, segundo esta instituição, contrária ao artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*.

88 Ora, nos pedidos que formula na sua petição, a Comissão não pediu ao Tribunal de Justiça que declarasse que a República da Bulgária não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida disposição devido à não fixação dos objetivos de conservação de forma detalhada e específica, quantitativa e mensurável no que respeita aos *habitats* e às espécies presentes nos sítios mencionados por essa instituição a título exemplificativo na petição.

89 Por outro lado, a presente ação tem por objeto um número significativo de sítios de importância comunitária situados nas regiões biogeográficas alpina, do mar Negro e continental, que se caracterizam por uma diversidade importante das espécies e dos *habitats*.

90 Nestas condições, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, incumbia à Comissão demonstrar que os exemplos apresentados por esta instituição em apoio da alegação destinada à declaração de um incumprimento geral e estrutural das obrigações que decorrem da Diretiva *Habitats* são representativos em relação a todos os sítios de importância comunitária em causa [v., neste sentido, Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 124 e jurisprudência referida].

91 No caso em apreço, há que constatar que nem na petição nem na réplica esta instituição fez prova bastante, com argumentos e dados suficientemente precisos, claros e detalhados, de que os exemplos de despachos de designação das zonas especiais de conservação em que os objetivos de conservação dos *habitat*s e das espécies em causa não estão formulados de forma quantitativa e mensurável, que mencionou para ilustrar a prática geral e estrutural da República da Bulgária, são representativos de todas as zonas especiais de conservação em causa.

92 Por conseguinte, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

### *C. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à não fixação das medidas de conservação necessárias*

#### *1. Argumentos das partes*

93 Na sua petição, a Comissão sustenta que a República da Bulgária não cumpriu de forma sistemática e persistente a obrigação que lhe incumbe por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* de estabelecer medidas de conservação necessárias que respondam às exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais referidos no anexo I desta diretiva e das espécies referidas no seu anexo II presentes nos sítios de importância comunitária em causa.

94 Mais concretamente, a Comissão considera que esta situação é consequência da não fixação pela República da Bulgária dos objetivos de conservação detalhados e específicos dos sítios de importância comunitária em causa. A este respeito, como resulta do Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, EU:C:2020:1047, n.º 85), essas medidas de conservação devem basear-se em objetivos de conservação específicos da zona especial de conservação em causa.

95 A República da Bulgária reconheceu, no âmbito do procedimento pré-contencioso, o atraso dos trabalhos legislativos destinados a tornar vinculativos os planos de gestão territoriais que incluem as referidas medidas de conservação.

96 Quanto às medidas de conservação previstas nos 11 despachos de designação das zonas especiais de conservação adotados entre 2015 e 2019, a Comissão sustenta que esses despachos dizem apenas respeito a 11 dos 229 sítios de importância comunitária que a República da Bulgária tem obrigação de proteger. Além disso, para a maior parte desses sítios, são necessárias medidas ativas especificamente centradas em cada uma das diferentes espécies e em cada um dos diferentes tipos de *habitats* que se encontram num estado de conservação desfavorável para alcançar os objetivos previstos. Ora, as medidas ativas devem ser determinadas em função dos objetivos de conservação detalhados específicos de cada sítio de importância comunitária em causa, que não existem nos referidos despachos.

97 No que respeita às medidas de proteção adotadas pela República da Bulgária em relação às zonas de proteção especial, em conformidade com a Diretiva Aves, a Comissão admite que é certo que determinadas medidas estabelecidas para as espécies de aves, em especial as medidas de conservação, podem indiretamente ser úteis também para as espécies e os *habitats* protegidos no quadro de sítios de importância comunitária, em conformidade com a Diretiva *Habitats*. No entanto, esta circunstância não pode dispensar as autoridades búlgaras da sua obrigação de adotar as medidas de conservação necessárias para todas as espécies e para todos os tipos de *habitats* previstos na Diretiva *Habitats*, que são protegidos nos sítios de importância comunitária em causa.

98 Quanto aos diferentes atos administrativos e normativos, bem como a outros documentos estratégicos, indicados pela República da Bulgária no decurso do procedimento pré-contencioso, nos quais figuram, segundo este Estado-Membro, medidas relacionadas com a conservação, a manutenção ou o restabelecimento do estado dos *habitats* e das espécies nos sítios de importância comunitária em causa, a Comissão entende que essas medidas, que são demasiado genéricas e insuficientes, não constituem medidas de conservação, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

99 A Comissão considera que os novos despachos de designação das zonas especiais de conservação, comunicados pela República da Bulgária em maio de 2020, também não satisfazem as exigências previstas nesta disposição. Com efeito, esses despachos, que se limitam a prever recomendações, dizem unicamente respeito à gestão das terras cultivadas e dos prados e não indicam por quem, quando e em que superfície devem ser executados.

100 Na sua contestação, a República da Bulgária responde que as medidas de conservação que adotou são completas, claras e precisas e que foram aplicadas eficazmente, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Estas medidas são definidas em função das exigências ecológicas das espécies e dos tipos de *habitats* naturais em causa.

101 Num certo número de casos de sobreposição dos limites espaciais das zonas de proteção especial previstas na Diretiva Aves e dos sítios de importância comunitária, visados pela Diretiva *Habitats*, as proibições e as restrições já impostas em relação às zonas de proteção especial contribuem para o respeito dos objetivos de conservação dos sítios de importância comunitária.

102 A este respeito, a República da Bulgária apresenta alguns exemplos de medidas de conservação específicas de determinadas zonas de proteção especial, a saber, nomeadamente, as previstas na ZBR, pela regulamentação búlgara relativa à caça e à proteção dos animais de caça, ao ordenamento do território da costa do mar Negro, à pesca e à aquicultura, bem como pela regulamentação nacional sobre a exploração florestal. Além disso, por Despacho de 23 de fevereiro de 2015 do ministro da Agricultura e da Alimentação, foram adotadas normas nacionais relativas às boas condições agrícolas e ambientais. São aplicáveis tanto aos tipos de *habitats* de água doce e costeiros como às espécies a eles ligadas, bem como a uma série de formações de prados e de semiprados e às respetivas espécies.

103 A República da Bulgária sustenta que a Comissão interpretou de forma seletiva algumas das medidas visadas no âmbito do procedimento pré-contencioso, fora do contexto global da legislação búlgara e do conjunto dos diversos documentos que expõem as medidas de proteção das zonas especiais de conservação. Ora, os diferentes atos regulamentares e administrativos, bem como os documentos de planeamento, de programação e de estratégia, são igualmente pertinentes a este respeito. Quando esses atos e esses documentos são considerados no seu

conjunto para uma determinada zona específica de conservação, a sua aplicação estende-se a todos os tipos de utilização da zona em causa, no respeitante tanto às proibições e restrições de atividades como às medidas ativas adotadas para gerir as zonas em causa.

104 Este Estado-Membro acrescenta que os despachos de designação das zonas especiais de conservação remetem para atos jurídicos e administrativos, para os documentos de planificação, de programação e de estratégia que preveem medidas destinadas a alcançar os objetivos de conservação das zonas especiais de conservação em causa. As ações recomendadas por esses despachos podem também ser executadas como medidas contratuais voluntárias, como sucede noutros Estados-Membros relativamente à gestão da rede Natura 2000.

105 Na sua réplica, a Comissão alega que, na falta de argumentos claros e de referências precisas na contestação da República da Bulgária, não está em condições de verificar se os vários anexos juntos a este último articulado permitem sustentar o argumento deste Estado-Membro, segundo o qual a sua prática está em conformidade com as exigências estabelecidas no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

106 Segundo esta instituição, todas as medidas dispersas pelos atos jurídicos e administrativos, bem como os vários documentos estratégicos, de planificação e de programação, não estão relacionados com as zonas especiais de conservação em causa e com os seus objetivos específicos de conservação.

107 Recorda, a este respeito, que as medidas de conservação, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, devem ser estabelecidas e aplicadas no âmbito de zonas especiais de conservação específicas e devem basear-se em objetivos de conservação específicos de cada sítio [v., neste sentido, Acórdãos de 5 de setembro de 2019, Comissão/Portugal (Designação e proteção das zonas especiais de conservação), C-290/18, EU:C:2019:669, n.º 52, e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia, C-849/19, EU:C:2020:1047, n.º 85].

108 Na sua tréplica, a República da Bulgária indica que os casos em que as medidas de conservação não estão ligadas à designação de um sítio específico são geralmente aqueles em que essas medidas são introduzidas para todos os sítios ou para todos os sítios em que um determinado tipo de *habitat* natural ou uma determinada espécie são protegidos.

*2. Apreciação do Tribunal de Justiça*

109 Importa constatar que, à semelhança da argumentação apresentada pela Comissão no âmbito do segundo fundamento, esta instituição não alega na sua petição, no que diz respeito ao terceiro fundamento, que a República da Bulgária não adotou as medidas de conservação para os sítios de importância comunitária em causa, a saber, os sítios específicos visados no seu primeiro fundamento, mas limita-se, nas conclusões dessa petição, a acusar esse Estado-Membro de violação «sistemática e persistente» das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

110 Além disso, como no âmbito do segundo fundamento, a Comissão limita-se a fazer referência, no que diz respeito ao terceiro fundamento, a certos exemplos de despachos de designação das zonas especiais de conservação adotados pelas autoridades búlgaras para ilustrar um incumprimento sistemático e persistente dessa disposição por parte da República da Bulgária.

111 Por conseguinte, há que considerar que, em violação da jurisprudência mencionada no n.º 90 do presente acórdão, a Comissão não fez prova do caráter representativo desses exemplos e não visou sítios de importância comunitária específicos ou zonas especiais de conservação concretas.

112 Daqui resulta que o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

### *D. Quanto ao quarto fundamento, relativo à transposição incorreta para o direito nacional do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats*

#### *1. Argumentos das partes*

113 Na sua petição, a Comissão acusa a República da Bulgária de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* na medida em que a legislação deste Estado-Membro prevê que a fixação de medidas de conservação é facultativa.

114 Ora, resulta do Acórdão de 10 de maio de 2007, Comissão/Áustria (C-508/04, EU:C:2007:274, n.ºs 76 e 87), que os Estados-Membros têm a obrigação de adotar tais medidas.

115 A Comissão alega, em especial, que, nos termos do artigo 27.º da ZBR, «podem ser elaborados planos de gestão». É certo que os artigos 12.º e 19.º da ZBR preveem a possibilidade de adotar, perante um risco de degradação de sítios protegidos, proibições ou restrições de atividades contrárias aos objetivos de conservação desses sítios. No entanto, a obrigação de adotar as medidas de conservação necessárias, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, não se pode reduzir às referidas proibições e restrições a adotar e deve incluir a adoção, em certos casos, de medidas ativas de conservação.

116 Quanto ao artigo 118.º da ZBR, este prevê que as ações de conservação da biodiversidade devem estar em conformidade com as prioridades enunciadas nessa lei, no quadro da estratégia nacional e no plano nacional de conservação da biodiversidade. Todavia, este artigo não faz nenhuma referência às medidas de conservação referidas no artigo 29.º da ZBR.

117 Na sua contestação, a República da Bulgária não contesta que, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, devem ser adotadas medidas de conservação em todos os casos, uma vez que a expressão «eventualmente», que figura nesta disposição, apenas visa os planos de gestão e não pode ser entendida como uma limitação geral da obrigação de adotar as medidas jurídicas, administrativas ou contratuais adequadas.

118 Todavia, ao citar os Acórdãos de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.ºs 60 e 61), e de 24 de outubro de 2013, Comissão/Espanha (C-151/12, EU:C:2013:690, n.ºs 27 e 28), este Estado-Membro sustenta que, em conformidade com o artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, na transposição de uma diretiva, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação quanto à escolha dos meios e dos métodos para assegurar a sua execução. Assim, a transposição de uma diretiva não exige necessariamente uma ação legislativa em cada Estado-Membro.

119 A este respeito, a República da Bulgária alega que os artigos 12.º, 19.º, 27.º, 29.º, 30.º e 118.º da ZBR transpuseram o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

120 O artigo 12.º desta lei enuncia as exigências que os despachos de designação das zonas especiais de conservação devem respeitar. Assim, desde a designação da zona especial de conservação em causa, são aplicadas medidas de conservação.

121 O artigo 19.º da referida lei prevê ações que visam proteger os sítios de importância comunitária antes da sua designação como zonas especiais de conservação. Podem também ser impostas proibições ou restrições antes da designação dessa zona se existir um risco de danos para o sítio em questão. Ora, as referidas proibições e restrições constituem medidas de conservação, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

122 A República da Bulgária acrescenta que, em conformidade com o artigo 27.º da ZBR, podem ser elaborados planos de gestão para as zonas especiais de conservação e que o artigo 29.º desta lei prevê as medidas a incluir nos planos de gestão.

123 Como resulta do artigo 30.º da ZBR, os planos de ordenamento do território, os planos regionais de desenvolvimento florestal, os planos e programas florestais, os programas nacionais e regionais elaborados nos termos de outras leis devem respeitar os despachos que designam as zonas especiais de conservação e as medidas previstas nos planos de gestão.

124 Em conformidade com o artigo 118.º, n.º 1, ponto 2, da ZBR, as medidas de conservação referidas na Diretiva *Habitats* devem ser especificadas em todos os planos, projetos, programas, políticas e estratégias do setor em questão.

125 Assim, a regulamentação búlgara prevê não só instrumentos jurídicos que asseguram a conservação dos sítios protegidos no quadro da rede Natura 2000 mas também disposições expressas que obrigam as autoridades competentes a aplicar os referidos instrumentos nos casos previstos e segundo os critérios definidos pela Diretiva *Habitats*.

126 Em relação às medidas ativas de conservação, a República da Bulgária faz referência ao artigo 115.º, n.º 1, ponto 9, da ZBR, nos termos do qual o ministro do Ambiente e dos Recursos Hídricos deve elaborar e aplicar mecanismos que visam incentivar as atividades dos proprietários ou dos utilizadores, das organizações não governamentais, das associações e de outras entidades destinados a conservar, manter e restaurar a biodiversidade. Além disso, este Estado-Membro apresenta exemplos dessas medidas, adotadas em aplicação da regulamentação búlgara.

127 Na sua réplica, a Comissão sustenta que os artigos 12.º e 19.º da ZBR apenas dizem respeito a certos tipos de medidas de conservação, a saber, proibições e restrições, e não a medidas proativas de conservação. Os artigos 27.º e 29.º da ZBR preveem unicamente a possibilidade de elaborar planos de gestão e não a introdução obrigatória de medidas de conservação para todos os sítios de importância comunitária. O artigo 30.º e o artigo 118.º, n.º 1, da ZBR introduzem certas exigências para certos tipos de planos e programas que não aplicam as obrigações impostas pela rede Natura 2000, mas estas exigências não incluem um conjunto completo de medidas de conservação para todos os sítios protegidos no quadro da rede Natura 2000.

128 Quanto aos artigos 115.º e 118.º e ao artigo 119.º, n.º 1, da ZBR, aos quais se refere a República da Bulgária na sua contestação, determinam os poderes das diferentes entidades relativamente à política em matéria de biodiversidade, mas não preveem o estabelecimento nem a aplicação das medidas de conservação necessárias em todas as zonas especiais de conservação.

129 Na sua tréplica, a República da Bulgária responde que, no ordenamento jurídico búlgaro, a autonomia das autoridades administrativas consiste em escolher os meios mais adequados para cumprir as obrigações jurídicas.

130 Este Estado-Membro invoca também a jurisprudência do Tribunal de Justiça, em especial o Acórdão de 3 de abril de 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, n.os 40 e 41), nos termos do qual a diretiva, ao vincular o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixa às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.

131 Em conformidade com o disposto na ZBR, a adoção de despachos de designação das zonas especiais de conservação a que se refere no artigo 12.º desta lei não é uma faculdade, mas uma obrigação para as autoridades administrativas competentes, e isto relativamente a todas essas zonas. Estas autoridades também estão obrigadas a indicar nos seus despachos o objeto e os objetivos de conservação para a zona especial de conservação em causa, bem como as proibições ou restrições de atividades contrárias a esses objetivos.

132 Além dos planos de ordenamento do território, dos planos regionais de desenvolvimento das zonas florestais e dos planos e programas do setor florestal, o artigo 30.º, n.º 1, da ZBR prevê que todos os programas nacionais e regionais elaborados ao abrigo de outras leis que não somente a ZBR devem estar em conformidade com os despachos de designação das zonas especiais de conservação, bem como as suas eventuais alterações.

133 A República da Bulgária acrescenta que o artigo 35.º da ZBR prevê a adoção de determinadas medidas para a conservação das espécies e dispõe especificamente que as espécies vegetais, animais e fúngicas da flora, da fauna e dos fungos selvagens são protegidas no seu meio natural, nomeadamente, pela conservação dos seus *habitats* na rede ecológica nacional, pela colocação de espécies sob um regime de proteção ou de utilização regulamentada, pela manutenção ou pelo restabelecimento das condições do *habitat* em conformidade com as exigências ecológicas das espécies em causa.

134 Por último, a regulamentação nacional em matéria de recursos hídricos prevê a aplicação obrigatória de medidas para alcançar os objetivos de conservação dos sítios de importância comunitária. Como resulta dessa regulamentação, os planos de gestão das bacias hidrográficas devem prever medidas que permitam alcançar os objetivos de conservação desses sítios, com base nas análises exigidas pela referida regulamentação. Estas medidas não se limitam a proibições ou a restrições de atividades.

*2. Apreciação do Tribunal de Justiça*

135 Por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, os Estados-Membros devem fixar, para cada zona especial de conservação, as medidas de conservação necessárias que satisfaçam exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais que figuram no anexo I dessa diretiva e das espécies que figuram no anexo II dessa diretiva, presentes no sítio em questão [v., neste sentido, Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 143 e jurisprudência referida].

136 As medidas de conservação referidas no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* não podem, em princípio, limitar-se às medidas destinadas a evitar perturbações externas e prejuízos causados pelo homem e devem incluir, se necessário, as medidas proativas positivas para a manutenção ou

o restabelecimento do estado de conservação do sítio [Acórdão de 29 de junho de 2023, Comissão/Irlanda (Proteção das zonas especiais de conservação), C-444/21, EU:C:2023:524, n.º 150].

137 No que se refere ao quadro normativo nacional necessário para assegurar o cumprimento destas obrigações, importa recordar que as disposições da Diretiva *Habitats* devem ser aplicadas com força vinculativa incontestável, com a especificidade, a precisão e a clareza requeridas, a fim de respeitar a exigência de segurança jurídica [v., neste sentido, Acórdão de 21 de setembro de 2023, Comissão/Alemanha (Proteção das zonas especiais de conservação), C-116/22, EU:C:2023:687, n.º 32 e jurisprudência referida].

138 No caso em apreço, a República da Bulgária apresentou, na sua contestação, um certo número de disposições concretas de caráter vinculativo que preveem a fixação, pelas autoridades búlgaras, de medidas de conservação, em especial medidas ativas de conservação.

139 Na sua réplica, a Comissão sustentou que as referidas disposições búlgaras não preveem uma obrigação de adotar as medidas de conservação necessárias em todas as zonas especiais de conservação.

140 A este respeito, cabe observar que a argumentação da Comissão assenta numa confusão entre, por um lado, a inexistência de um quadro normativo suficiente, num Estado-Membro, que permita, em conformidade com a jurisprudência mencionada no n.º 137 do presente acórdão, adotar as medidas de conservação adequadas e, por outro, a não fixação das referidas medidas para todas as zonas especiais de conservação.

141 No que diz respeito ao primeiro destes aspetos, saliente-se que, tendo em conta os elementos apresentados pela República da Bulgária, em especial os exemplos de disposições nacionais que preveem a obrigação de as autoridades búlgaras fixarem medidas de conservação, incluindo medidas proativas, a Comissão não fez prova bastante de que a regulamentação búlgara não permite assegurar o cumprimento efetivo das obrigações deste Estado-Membro, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

142 Quanto ao segundo destes aspetos, importa constatar que já foi objeto do terceiro fundamento, no âmbito do qual a Comissão não alega que a República da Bulgária não adotou as medidas de conservação para os sítios de importância comunitária em causa, a saber, os sítios específicos visados no seu primeiro fundamento.

143 Por conseguinte, o quarto fundamento é declarado improcedente.

144 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que declarar que a República da Bulgária não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, ao não ter designado como zonas especiais de conservação, o mais rapidamente possível e no prazo máximo de seis anos, 194 dos 229 sítios de importância comunitária em causa.

145 Quanto ao restante, a ação é julgada improcedente.

## Quanto às despesas

146 Por força do artigo 138.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas.

147 No caso em apreço, tendo a Comissão e a República da Bulgária sido parcialmente vencidas, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sétima Secção) decide:

1) **A República da Bulgária não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens, conforme alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013, ao não ter designado como zonas especiais de conservação, o mais rapidamente possível e no prazo máximo de seis anos, 194 dos 229 sítios de importância comunitária inscritos nas listas estabelecidas pela Decisão 2009/91/CE da Comissão, de 12 de dezembro de 2008, que adota, em aplicação da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a segunda lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica alpina, pela Decisão 2009/92/CE da Comissão, de 12 de dezembro de 2008, que adota, em aplicação da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a lista inicial dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica do mar Negro, pela Decisão 2009/93/CE da Comissão, de 12 de dezembro de 2008, que adota, em aplicação da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a segunda lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica continental, e pela Decisão de Execução 2013/23/UE da Comissão, de 16 de novembro de 2012, que adota a sexta lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica continental.**

2) **A ação é julgada improcedente quanto ao restante.**

3) **A Comissão Europeia e a República da Bulgária suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas