Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șaptea)

20 iunie 2024*

Cuprins

I. Cadrul juridic . . . 3

A. Dreptul Uniunii . . . 3

B. Dreptul bulgar . . . 5

II. Procedura precontencioasă . . . 9

III. Procedura în fața Curții . . . 10

IV. Cu privire la acțiune . . . 12

A. Cu privire la primul motiv, întemeiat pe nedesemnarea ariilor speciale de conservare . . . 12

1. Argumentația părților . . . 12

2. Aprecierea Curții . . . 13

B. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe nestabilirea obiectivelor de conservare detaliate și specifice ariilor speciale de conservare . . . 15

1. Argumentația părților . . . 15

2. Aprecierea Curții . . . 18

C. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe nestabilirea măsurilor de conservare necesare . . . 20

1. Argumentația părților . . . 20

2. Aprecierea Curții . . . 22

D. Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe transpunerea incorectă în dreptul național a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate . . . 22

1. Argumentația părților . . . 22

* Limba de procedură: bulgara.

2. Aprecierea Curții 25

Cu privire la cheltuielile de judecată 26

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Mediu – Directiva 92/43/CEE – Conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică – Articolul 4 alineatul (4) și articolul 6 alineatul (1) – Nedesemnarea unor arii speciale de conservare, a unor obiective de conservare și a unor măsuri de conservare”

În cauza C-85/22,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 8 februarie 2022,

Comisia Europeană, reprezentată de C. Hermes și G. Koleva, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Bulgaria, reprezentată inițial de T. Mitova, E. Petranova și L. Zaharieva și ulterior de T. Mitova și L. Zaharieva, în calitate de agenți,

pârâtă,

CURTEA (Camera a șaptea),

compusă din domnul F. Biltgen, președinte de cameră, domnul J. Passer și doamna M. L. Arastey Sahún (raportoare), judecători,

avocată generală: doamna T. Ćapeta,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatei generale,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că Republica Bulgaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea

habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17/UE a Consiliului din 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193) (denumită în continuare „Directiva habitate”):

– prin nedesemnarea ca arii speciale de conservare cât mai curând posibil și în termen de maximum șase ani a 194 din cele 229 de situri de importanță comunitară incluse în listele stabilite prin Decizia 2009/91/CE a Comisiei din 12 decembrie 2008 de adoptare, în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului, a unei a doua liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică alpină (JO 2009, L 43, p. 21), prin Decizia 2009/92/CE a Comisiei din 12 decembrie 2008 de adoptare, în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului, a unei liste inițiale a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică a Mării Negre (JO 2009, L 43, p. 59), prin Decizia 2009/93/CE a Comisiei din 12 decembrie 2008 de adoptare, în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului, a unei a doua liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică continentală (JO 2009, L 43, p. 63), precum și prin Decizia de punere în aplicare 2013/23/UE a Comisiei din 16 noiembrie 2012 de adoptare a celei de a șasea liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică continentală (JO 2013, L 24, p. 58) (denumite în continuare, împreună, „siturile de importanță comunitară în cauză”);

– prin omiterea, în mod sistematic și persistent, a stabilirii unor obiective de conservare detaliate și specifice ariilor speciale de conservare în cauză;

– prin omiterea, în mod sistematic și persistent, a stabilirii unor măsuri de conservare necesare în conformitate cu necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale menționate în anexa I la Directiva habitate și ale speciilor vizate în anexa II la această directivă și

– prin netranspunerea corectă în legislația națională a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

2 Al treilea și al optulea considerent ale Directivei habitate au următorul cuprins:

„întrucât, scopul său principal fiind să promoveze menținerea biodiversității luând în considerare aspectele economice, sociale, culturale și regionale, prezenta directivă contribuie la atingerea obiectivului mai general al dezvoltării durabile; întrucât respectiva menținere a biodiversității presupune uneori menținerea sau chiar încurajarea activităților umane;

[…]

întrucât, în fiecare arie desemnată, trebuie puse în aplicare măsurile necesare în conformitate cu obiectivele de conservare urmărite”.

3 Articolul 3 alineatele (1) și (2) din această directivă prevede:

„(1) Se instituie o rețea ecologică europeană coerentă, care să reunească ariile speciale de conservare, cu denumirea de Natura 2000. Compusă din situri care adăpostesc tipurile de

habitate naturale enumerate în anexa I și habitatele speciilor enumerate în anexa II, această rețea permite menținerea sau, după caz, readucerea la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală a tipurilor de habitate naturale și a habitatelor speciilor respective.

Sistemul Natura 2000 va include arii speciale de protejare clasificate de statele membre în temeiul Directivei 79/409/CEE [a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 1979, L 103, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 77)].

(2) Fiecare stat membru contribuie la punerea în aplicare a sistemului Natura 2000 proporțional cu gradul de reprezentare a tipurilor de habitate naturale sau a habitatelor speciilor prevăzute la alineatul (1) pe teritoriul său. În acest sens, fiecare stat membru desemnează anumite situri, în conformitate cu articolul 4, ca arii speciale de conservare, ținând seama de obiectivele stabilite la alineatul (1).”

4 Articolul 4 din această directivă prevede:

„(1) Pe baza criteriilor stabilite în anexa III (Etapa 1) și a informațiilor științifice pertinente, fiecare stat membru propune o listă de situri de pe teritoriul său, indicând, pentru fiecare dintre ele, tipurile de habitate naturale din anexa I și speciile indigene din anexa II adăpostite de respectivul sit. Pentru speciile de faună cu arii mari de extindere, siturile corespund acelor teritorii din aria de extindere a respectivelor specii care prezintă elementele fizice sau biologice esențiale pentru viața și reproducerea lor. Pentru speciile acvatice cu arii mari de extindere, siturile sunt propuse doar dacă se poate delimita clar teritoriul care prezintă elementele fizice sau biologice esențiale pentru viața și reproducerea respectivelor specii. După caz, statul membru propune adaptarea listei în funcție de rezultatele controlului prevăzut la articolul 11.

Lista este transmisă Comisiei în termen de trei ani de la notificarea prezentei directive, însoțită de informații despre fiecare sit. Informațiile respective trebuie să includă harta sitului, numele și localizarea acestuia, întinderea și datele rezultate din aplicarea criteriilor enumerate în anexa III (Etapa 1), înscrise într-un formular pe care Comisia urmează să-l stabilească în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 21.

(2) Pe baza criteriilor stabilite în anexa III (Etapa 2) și, atât în cadrul fiecăreia dintre cele nouă regiuni biogeografice prevăzute la articolul 1 litera (c) punctul (iii), cât și al ansamblului teritoriului prevăzut la articolul 2 alineatul (1), Comisia stabilește, prin acord cu fiecare stat membru, un proiect de listă a siturilor de importanță comunitară, pornind de la listele întocmite de statele membre și punându-le în evidență pe acelea care adăpostesc unul sau mai multe tipuri de habitate naturale prioritare sau specii prioritare.

Statele membre ale căror situri adăpostind unul sau mai multe tipuri de habitate naturale prioritare și specii prioritare reprezintă mai mult de 5 % din teritoriul lor național pot, prin acord cu Comisia, să solicite o aplicare mai flexibilă a criteriilor enumerate în anexa III (Etapa 2) la selectarea siturilor de importanță comunitară de pe teritoriul lor.

Comisia adoptă, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 21, lista siturilor selectate ca situri de importanță comunitară, cu evidențierea celor care adăpostesc unul sau mai multe tipuri de habitate naturale prioritare sau specii prioritare.

(3) Lista menționată la alineatul (2) se întocmește în termen de șase ani de la notificarea prezentei directive.

(4) După adoptarea unui sit de importanță comunitară în conformitate cu procedura prevăzută la alineatul (2), statul membru respectiv desemnează situl ca arie specială de conservare cât mai curând posibil, în termen de maximum șase ani, stabilind prioritățile în funcție de importanța siturilor pentru menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a unui habitat natural din anexa I sau a unei specii din anexa II ori pentru coerența sistemului Natura 2000 și în funcție de pericolele de degradare sau distrugere ce amenință respectivele situri.

(5) De îndată ce este inclus în lista menționată la alineatul (2) paragraful al treilea, orice sit este supus dispozițiilor articolului 6 alineatele (2), (3) și (4).”

5 Potrivit articolului 6 alineatele (1)-(3) din aceeași directivă:

„(1) Pentru ariile speciale de conservare, statele membre adoptă măsurile de conservare necesare, inclusiv, după caz, planuri de gestionare adecvate, speciale sau incluse în alte planuri de dezvoltare, precum și actele administrative sau clauzele contractuale adecvate în conformitate cu necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale din anexa I sau ale speciilor din anexa II prezente pe teritoriul respectivelor situri.

(2) Statele membre iau măsurile necesare pentru a evita, pe teritoriul ariilor speciale de conservare, deteriorarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, precum și perturbarea speciilor pentru care au fost desemnate respectivele arii, în măsura în care perturbările respective ar putea fi relevante în sensul obiectivelor prezentei directive.

(3) Orice plan sau proiect care nu are o legătură directă cu sau nu este necesar pentru gestionarea sitului, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, trebuie supus unei evaluări corespunzătoare a efectelor potențiale asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare ale acestuia din urmă. În funcție de concluziile evaluării respective și în conformitate cu dispozițiile alineatului (4), autoritățile naționale competente aprobă planul sau proiectul doar după ce au constatat că nu are efecte negative asupra integrității sitului respectiv și, după caz, după ce au consultat opinia publică.”

B. Dreptul bulgar

6 Articolul 8 din Zakon za biologichnoto raznoobrazie (Legea privind diversitatea biologică) (DV nr. 77 din 9 august 2002), în versiunea aplicabilă faptelor din speță (denumită în continuare „ZBR”), prevede:

„(1) Ministerul Mediului și Apelor asigură studiul, evaluarea și elaborarea documentelor privind siturile menționate la articolul 7, care conțin:

1. denumirea;

2. obiectul și obiectivele de conservare a sitului protejat;

4. formulare standard completate care conțin date și evaluări;

5. material cartografic și un releveu al coordonatelor limitelor sitului protejat.

(2) Propuneri de situri-obiecte de studiu în temeiul alineatului (1) pot fi formulate de organisme naționale și de organizații publice și științifice.

(3) Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor, Agenția Executivă pentru Păduri, Agenția de geodezie, cartografiere și cadastru, precum și comunele pun la dispoziția Ministerului Mediului și Apelor datele menționate la alineatul (1) punctul 5, în schimbul rambursării numai a cheltuielilor efectuate pentru copii ale documentației corespunzătoare.

(4) Ministerul Mediului și Apelor informează publicul și organizațiile însărcinate cu efectuarea studiului prevăzut la alineatul (2) cu privire la începutul acestuia printr-un anunț publicat pe site-ul său internet și cel puțin într-un cotidian."

7 Articolul 12 din ZBR prevede:

„(1) Ministerul Mediului și Apelor elaborează un proiect de ordonanță pentru desemnarea fiecărui sit protejat care figurează pe lista menționată la articolul 10 alineatul (4).

(2) Proiectul de ordonanță menționat la alineatul (1) indică:

1. temeiul adoptării sale;

2. denumirea și localizarea sitului protejat;

3. obiectul și obiectivele sitului protejat;

4. suprafața totală, precum și o descriere a bunurilor cuprinse în situl protejat și/sau un releveu al coordonatelor limitelor sitului protejat;

5. interdicții sau restricții privind activitățile care contravin obiectivelor de conservare a sitului protejat.

(3) Ministerul Mediului și Apelor informează publicul cu privire la proiectul de ordonanță elaborat, printr-un anunț publicat cel puțin într-un cotidian și pe site-ul său internet. Anunțul indică unde și în ce condiții poate fi consultat integral textul proiectului de ordonanță.

(4) Textul integral al proiectului de ordonanță se publică pe site-ul internet al Ministerului Mediului și Apelor și este accesibil în clădirile administrative ale inspecțiilor regionale de mediu și ape competente teritorial pentru situl protejat.

(5) În termen de o lună de la anunțul prevăzut la alineatul (3), persoanele interesate pot prezenta în scris ministrului mediului și apelor avize, rezerve și propuneri cu privire la proiectul de ordonanță, privind numai interdicțiile sau restricțiile prevăzute la alineatul (2) punctul 5.

(6) În termen de o lună de la expirarea termenului prevăzut la alineatul (5), ministrul mediului și apelor adoptă o decizie definitivă cu privire la avizele, rezervele și propunerile formulate și emite o ordonanță de desemnare a sitului protejat în cauză.

(7) Ordonanța prevăzută la alineatul (6) este definitivă și nu este supusă căilor de atac."

8 Articolul 19 din ZBR prevede:

„(1) Atunci când există un risc de degradare a siturilor înscrise pe lista prevăzută la articolul 10 alineatul (2) înainte de desemnarea lor ca arii de conservare, ministrul mediului și apelor interzice sau restrânge, prin ordonanță publicată în Jurnalul Oficial, activități specifice în aceste situri pentru o perioadă care nu depășește doi ani, cu excepția siturilor puse la dispoziția apărării naționale și a forțelor armate.

(2) O cale de atac împotriva ordonanței menționate la alineatul (1) nu suspendă executarea acesteia.”

9 Articolul 27 din ZBR are următorul conținut:

„Pot fi elaborate planuri de gestionare pentru ariile de conservare menționate la articolul 3 alineatul (1) punctul 1.”

10 Articolul 29 din ZBR prevede:

„(1) Planurile de gestionare menționate la articolul 27 prevăd măsuri pentru evitarea deteriorării tipurilor de habitate naturale și a habitatelor speciilor, precum și a punerii în pericol și a perturbării speciilor pentru conservarea cărora au fost desemnate ariile corespunzătoare.

(2) Măsurile menționate la alineatul (1) cuprind:

1. interdicții sau restricții privind activitățile care contravin cerințelor de conservare a siturilor protejate în cauză;

2. activități de prevenire menite să evite evenimente nefavorabile previzibile;

3. activități de sprijin, orientare și reglementare;

4. restabilirea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor sau populațiilor de faună și floră;

5. efectuarea de cercetări științifice, de activități educaționale și de monitorizare.

(3) La stabilirea măsurilor menționate la alineatul (2), se iau în considerare, în măsura posibilului, următoarele elemente:

1. particularitățile regionale și locale, cu excepția celor privind conservarea biodiversității, precum și cerințele societății;

2. utilizarea durabilă a resurselor regenerabile.

(4) În zonele protejate pentru care este prevăzută cofinanțarea în temeiul articolului 10 alineatul (6) și pentru care au fost stabilite măsuri în temeiul alineatului (1), dar a căror executare a fost amânată din cauza unei întârzieri în cofinanțare, nu se aplică nicio nouă măsură care ar putea duce la degradarea zonei protejate în cauză.”

11 Articolul 30 din ZBR prevede:

„(1) Planurile de amenajare, planurile regionale de dezvoltare a zonelor forestiere, planurile și programele forestiere, programele naționale și regionale elaborate în temeiul altor legi trebuie să fie conforme cu ordonanțele menționate la articolul 12 alineatul (6), cu articolul 16 alineatul (4) și cu măsurile prevăzute la articolul 29.

(2) Pentru a asigura legăturile dintre zonele de conservare, planurile și proiectele menționate la alineatul (1) includ măsuri și acțiuni de protecție a componentelor peisagistice care, pe baza structurii lor lineare și continue sau a unei funcții de legătură, sunt importante pentru migrarea, distribuția geografică și schimbul genetic al populațiilor și al speciilor de plante și animale.”

12 Potrivit articolului 35 din ZBR:

„Speciile de plante, animale și fungice ale florei, faunei și micetului sălbatic din Republica Bulgaria sunt protejate în mediul lor natural prin:

1. conservarea habitatelor lor în rețeaua ecologică națională;

2. plasarea speciei sub un regim de protecție sau de utilizare reglementată;

3. menținerea sau restabilirea condițiilor de habitat în conformitate cu cerințele ecologice ale speciilor în cauză;

4. elaborarea și punerea în aplicare a unor planuri de acțiune pentru specii cu niveluri diferite de amenințare;

5. reintroducerea în natură a speciilor dispărute și refacerea populațiilor de specii rare și amenințate;

6. controlul și reglementarea speciilor neindigene care sunt sau ar putea fi introduse intenționat sau accidental în natură și care amenință speciile indigene.”

13 Articolul 115 din ZBR are următorul conținut:

„(1) Ministrul mediului și apelor:

1. pune în aplicare politica de stat privind protecția și menținerea biodiversității;

[…]

4. instituie și gestionează rețeaua ecologică națională;

[…]

6. coordonează activitățile celorlalte ministere, departamente, municipalități, organizații publice, institute științifice și universitare în domeniul conservării biodiversității;

7. organizează controlul activităților proprietarilor sau utilizatorilor de terenuri, zone forestiere și corpuri de apă incluse în rețeaua ecologică națională;

[…]

9. elaborează și pune în aplicare mecanisme de încurajare a activităților proprietarilor sau utilizatorilor, ale organizațiilor neguvernamentale, ale asociațiilor și ale altor organizații care vizează conservarea, menținerea și refacerea biodiversității;

[…]”

14 Articolul 118 alineatul (1) din ZBR prevede:

„Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor, Ministerul Dezvoltării Regionale și Lucrărilor Publice și celelalte organe naționale și subdiviziunile acestora, precum și comunele, în cadrul competențelor care le revin:

1. desfășoară acțiuni de conservare a biodiversității;

2. integrează conservarea biodiversității și gestionarea durabilă a resurselor biologice în toate planurile, proiectele, programele, politicile și strategiile din sectorul relevant, incluzând în primul rând activități de conservare a biodiversității, în conformitate cu prioritățile stabilite în prezenta lege, în strategia națională și în planul național de conservare a biodiversității;

[…]”

15 Articolul 119 alineatul (1) din ZBR prevede:

„Ministerul Mediului și Apelor, Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor, municipalitățile, precum și persoanele fizice și juridice – proprietari și utilizatori de suprafețe forestiere, terenuri și corpuri de apă din rețeaua ecologică națională asigură gestionarea și protecția acestora în conformitate cu dispozițiile prezentei legi și ale altor legi speciale.”

II. Procedura precontencioasă

16 Prin Deciziile 2009/91, 2009/92 și 2009/93, precum și prin Decizia de punere în aplicare 2013/23, Comisia a stabilit liste cu situri de importanță comunitară pentru regiunile biogeografice alpină, a Mării Negre și continentală. Aceste liste au fost actualizate prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2015/2375 a Comisiei din 26 noiembrie 2015 de adoptare a celei de a treia actualizări a listei siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică a Mării Negre (JO 2015, L 338, p. 938), precum și prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2018/43 a Comisiei din 12 decembrie 2017 de adoptare a celei de a unsprezecea actualizări a listei siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică continentală (JO 2018, L 15, p. 397).

17 Termenul de șase ani pentru desemnarea acestor situri ca arii speciale de conservare, în conformitate cu articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate, a expirat la 12 decembrie 2014 pentru siturile vizate de Deciziile 2009/91, 2009/92 și 2009/93, precum și la 16 noiembrie 2018 pentru cele vizate de Decizia de punere în aplicare 2013/23.

18 Prin scrisoarea din 5 octombrie 2016, Comisia a invitat Republica Bulgaria să îi comunice măsurile adoptate în vederea desemnării siturilor de importanță comunitară ca arii speciale de conservare, conform acestui articol 4 alineatul (4) din Directiva habitate, și a adoptării măsurilor de conservare necesare conform articolului 6 alineatul (1) din această directivă.

19 Având în vedere răspunsul Republicii Bulgaria din 14 decembrie 2016, Comisia a apreciat că acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau în temeiul dispozițiilor sus-menționate și i-a adresat, la 25 ianuarie 2019, o scrisoare de punere în întârziere.

20 În răspunsul lor la această scrisoare de punere în întârziere din data de 21 mai 2019, autoritățile bulgare au prezentat în detaliu noua abordare adoptată pentru gestionarea zonelor protejate în cadrul sistemului Natura 2000. În această privință, autoritățile menționate au arătat că un document era în curs de elaborare în vederea determinării unei metode pentru stabilirea obiectivelor de conservare a acestor arii.

21 La 18 mai 2020, aceste autorități au informat Comisia în special cu privire la gradul de avansare a elaborării documentului menționat și la desemnarea ariilor speciale de conservare.

22 După ce a examinat aceste informații furnizate de Republica Bulgaria, Comisia a emis un aviz motivat, în temeiul articolului 258 primul paragraf TFUE, primit de acest stat membru la 2 iulie 2020, invitându-l să ia măsurile necesare pentru a se conforma Directivei habitate. În acest aviz motivat, Comisia reproșa statului membru menționat că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din această directivă:

– întrucât nu a desemnat în termenul prevăzut 207 dintre cele 229 de situri de importanță comunitară în cauză ca arii speciale de conservare;

– întrucât a omis, în mod sistematic și persistent, să stabilească obiective de conservare detaliate și specifice ariilor speciale de conservare în cauză;

– întrucât a omis, în mod sistematic și persistent, să stabilească măsurile de conservare necesare în conformitate cu necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale menționate în anexa I la Directiva habitate și ale speciilor naturale vizate în anexa II la această directivă și

– întrucât nu a transpus corect în dreptul bulgar articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

23 Termenul pentru a se conforma avizului motivat era stabilit la 2 octombrie 2020.

24 Printr-o scrisoare din 29 septembrie 2020, Republica Bulgaria a răspuns la acest aviz motivat.

25 Considerând, după ce a analizat acest răspuns al autorităților bulgare, precum și celelalte informații disponibile, că Republica Bulgaria nu a luat măsurile necesare pentru a se conforma obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, Comisia a introdus, la 8 februarie 2022, prezenta acțiune.

III. Procedura în fața Curții

26 Printr-o decizie a președintelui Curții din 21 februarie 2023, procedura în prezenta cauză a fost suspendată până la pronunțarea Hotărârii din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 Prin Decizia președintelui Curții din 27 septembrie 2023, procedura a fost reluată în prezenta cauză.

28 Prin scrisoarea din 1 decembrie 2023, Curtea a invitat Republica Bulgaria și Comisia să se pronunțe cu privire la incidența asupra prezentei cauze a Hotărârii din 29 iunie 2023, Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-444/21, EU:C:2023:524), și a Hotărârii din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-116/22, EU:C:2023:687).

29 Ca răspuns la această scrisoare, Comisia a indicat, prin scrisoarea din 15 decembrie 2023, că în cererea sa introductivă amintise cerințele de specificitate și de precizie a obiectivelor de conservare, în sensul că trebuie, în primul rând, să fie specifice ariei speciale de conservare vizate, în al doilea rând, să acopere toate speciile și toate tipurile de habitate de importanță comunitară, în al treilea rând, să identifice în mod clar diferitele tipuri de habitate și de specii vizate, în al patrulea rând, să desemneze în mod clar starea care trebuie atinsă de tipul de habitate și de speciile din zona în cauză și, în al cincilea rând, să fie cuantificabile și măsurabile.

30 În opinia Comisiei, Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-116/22, EU:C:2023:687), ar fi lipsită de pertinență pentru prezenta cauză în măsura în care nu aduce precizări în ceea ce privește aceste cerințe de specificitate și de precizie a obiectivelor de conservare menționate.

31 În ceea ce privește cerința privind caracterul cuantificabil și măsurabil al obiectivelor de conservare, Comisia a amintit că, în cererea sa introductivă, considerase că obiectivele de conservare stabilite de Republica Bulgaria în 11 ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare adoptate în perioada cuprinsă între anul 2015 și anul 2019, precum și în 25 de ordonanțe de desemnare a unor astfel de arii adoptate în cursul anului 2020 nu erau specifice ariilor speciale de conservare vizate și nici suficient de precise, din cauza faptului că nu erau nici cuantificabile, nici măsurabile, dar și pentru motivul că nu îndeplineau alte cerințe în materie de specificitate, impuse de Curte.

32 Comisia a adăugat că, în susținerea motivului întemeiat pe nestabilirea, în mod sistematic și persistent, de către Republica Bulgaria a obiectivelor de conservare, precum și a măsurilor de conservare, cu încălcarea articolului 4 alineatul (4) și, respectiv, a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, ea a furnizat exemple reprezentative, dat fiind că cererea introductivă viza toate obiectivele de conservare, precum și ansamblul măsurilor de conservare pe care Republica Bulgaria le definise și le adoptase la expirarea termenului stabilit în avizul motivat.

33 Comisia a concluzionat că interpretarea pe care a dat-o articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, pe care a menționat-o în cadrul celui de al patrulea motiv, era conformă cu Hotărârea din 29 iunie 2023, Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-444/21, EU:C:2023:524), și cu Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 Prin scrisoarea din 18 decembrie 2023, Republica Bulgaria a susținut că, în ceea ce privește desemnarea ariilor speciale de conservare, nu era în măsură să compare protecția acordată, pe de o parte, de reglementarea bulgară siturilor de importanță comunitară în cauză și, pe de altă parte, de reglementările naționale vizate de Hotărârea din 29 iunie 2023, Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-444/21, EU:C:2023:524), și de Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Aceasta a arătat însă că cerințele prevăzute la articolul 4 alineatul (4) și la articolul 6 din Directiva habitate sunt puse *de facto* în aplicare, în conformitate cu reglementarea bulgară, pentru toate siturile de importanță comunitară în cauză.

36 În ceea ce privește stabilirea obiectivelor de conservare, Republica Bulgaria a considerat că, spre deosebire de pârâtele din cauzele în care s-au pronunțat hotărârile menționate, ea a susținut în cursul fazei scrise a procedurii că, în cazul său, au fost stabilite obiective de conservare în termen în privința tuturor ariilor speciale de conservare în discuție.

37 Curtea a precizat că, având în vedere Hotărârea din 29 iunie 2023, Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-444/21, EU:C:2023:524), și Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare) (C-116/22, EU:C:2023:687), abordarea Comisiei privind modul de stabilire a obiectivelor de conservare menționate este, în opinia sa, prea formală în măsura în care nu ține seama de diversitatea speciilor și a habitatelor, precum și de circumstanțele proprii fiecărui stat membru.

38 În ceea ce privește desemnarea măsurilor de conservare, Republica Bulgaria a subliniat că a adoptat măsuri specifice, inclusiv măsuri active, privind grupuri de specii și de habitate specifice, prezentând totodată documentele pertinente în această privință.

39 Or, Comisia nu ar fi formulat observații cu privire la documentele menționate, afirmând în același timp la modul general că practica Republicii Bulgaria nu este conformă cu Directiva habitate, fără a susține însă această afirmație prin probe concrete.

IV. Cu privire la acțiune

A. Cu privire la primul motiv, întemeiat pe nedesemnarea ariilor speciale de conservare

1. Argumentația părților

40 În cererea introductivă, Comisia reproșează Republicii Bulgaria că a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate prin faptul că a omis să desemneze ca arii speciale de conservare 194 dintre cele 229 de situri de importanță comunitară în cauză înainte de 12 decembrie 2014 pentru siturile vizate de Deciziile 2009/91, 2009/92 și 2009/93, precum și înainte de 16 noiembrie 2018 pentru cele vizate de Decizia de punere în aplicare 2013/23.

41 Comisia susține că termenul de șase ani de care dispun statele membre pentru a se conforma cerințelor articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate este suficient de lung pentru ca ele să fie în măsură să adopte măsuri naționale eficiente pentru gestionarea sistemului Natura 2000 și să stabilească competențele autorităților naționale și regionale în această privință.

42 Înaintea expirării termenului stabilit în avizul motivat, și anume 2 octombrie 2020, Republica Bulgaria ar fi desemnat ca arii speciale de conservare numai 35 din cele 229 de situri de importanță comunitară în cauză. 150 de situri suplimentare ar fi fost desemnate ca arii speciale de conservare prin ordonanțe publicate ulterior acestui termen, astfel încât numărul de situri rămase încă a fi definite ca arii speciale de conservare ar fi 44.

43 În memoriul în apărare, Republica Bulgaria răspunde că ministrul mediului și apelor a adoptat, înainte de 31 martie 2021, ordonanțele de desemnare a tuturor ariilor speciale de conservare nedesemnate până atunci, pentru care nu era necesară nicio adaptare a limitelor spațiale. Republica Bulgaria admite însă că, până în prezent, nu au fost încă adoptate ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare pentru 44 dintre siturile care fac obiectul prezentei cauze, limitele spațiale ale acestor zone trebuind să fie modificate după descoperirea unor inexactități în raport cu obiectivele lor de conservare.

44 Republica Bulgaria adaugă că legislația națională prevede mecanisme adecvate de protecție preventivă pentru perioada care precedă publicarea oficială a ordonanțelor de desemnare a ariilor speciale de conservare. Astfel, acest stat membru indică, cu titlu de exemplu, că, în conformitate cu articolul 8 alineatul (1) din ZBR, documentația fiecărui sit propus pentru a fi desemnat drept arie specială de conservare ar trebui să conțină numele, obiectul și obiectivele de conservare pentru aria în cauză, formularul standard care conține date și evaluări, materialul cartografic și registrul coordonatelor limitelor spațiale ale zonei în cauză. În plus, Republica Bulgaria prezintă date care demonstrează starea satisfăcătoare, în opinia sa, a protecției siturilor de importanță comunitară în Bulgaria.

45 În memoriul său în replică, Comisia subliniază în special că conservarea siturilor de importanță comunitară înainte de desemnarea lor ca arii speciale de conservare nu scutește statul membru în cauză de obligația sa, prevăzută la articolul 4 alineatul (4) din această directivă, de a proceda la o astfel de desemnare.

46 În duplică, Republica Bulgaria recunoaște întârzierea în publicarea oficială a actelor administrative generale în vederea desemnării ariilor speciale de conservare, dar susține că, în conformitate cu legislația națională, punerea în aplicare a cerințelor prevăzute la articolul 4 alineatul (4) și la articolul 6 din Directiva habitate a fost asigurată pentru toate siturile de importanță comunitară în cauză, obiectul și obiectivele de conservare a acestor situri fiind definite de documentația prevăzută la articolul 8 alineatul (1) din ZBR.

47 Republica Bulgaria subliniază că sarcina administrativă legată de desemnarea ariilor speciale de conservare este mai importantă pentru statele membre care, precum Republica Bulgaria, se caracterizează prin întinderea semnificativă a rețelei siturilor de importanță comunitară în raport cu teritoriul lor național, precum și prin numărul important de specii și de tipuri de habitate naturale protejate în aceste situri. În plus, biodiversitatea ar fi mai bine protejată în statele menționate, acestea conformându-se mai mult obligațiilor care le revin în temeiul articolului 4 alineatul (1) din Directiva habitate.

2. Aprecierea Curții

48 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolul 3 alineatul (2) din Directiva habitate impune statelor membre să contribuie la punerea în aplicare a sistemului Natura 2000 proporțional cu gradul de reprezentare a tipurilor de habitate naturale care figurează în anexa I la această directivă și a habitatelor speciilor care figurează în anexa II la directiva menționată, precum și să desemneze, în acest scop, conform articolului 4 din aceeași directivă și la finalul procedurii stabilite de aceasta, situri ca arii speciale de conservare [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 26].

49 Procedura de desemnare a siturilor de importanță comunitară ca arii speciale de conservare, astfel cum este prevăzută la respectivul articol 4 din Directiva habitate, se desfășoară în patru etape. Potrivit alineatului (1) al acestui articol, fiecare stat membru propune o listă de situri indicând tipurile de habitate naturale și speciile indigene adăpostite de respectivul sit, pe care o transmite Comisiei (prima etapă). În conformitate cu alineatul (2) al articolului menționat, Comisia stabilește, prin acord cu fiecare stat membru, un proiect de listă a siturilor de importanță comunitară, pornind de la listele întocmite de statele membre (a doua etapă). Pe baza acestui proiect de listă, Comisia adoptă lista siturilor selectate (a treia etapă). În temeiul alineatului (4) al aceluiași articol, după adoptarea unui sit de importanță comunitară, statul membru respectiv îl desemnează ca arie specială de conservare cât mai curând posibil, în termen de maximum șase ani, stabilind prioritățile în funcție de importanța siturilor pentru menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a unui habitat natural sau a unei specii, precum și pentru coerența rețelei Natura 2000 (a patra etapă) [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 27 și jurisprudența citată].

50 Republica Bulgaria nu contestă că nu a desemnat în mod formal toate siturile de importanță comunitară în cauză drept arii speciale de conservare la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 2 octombrie 2020. Aceasta invocă totuși faptul că, în pofida lipsei acestei desemnări formale, legislația națională aplicabilă prevede mecanisme adecvate de protecție preventivă pentru perioada care precedă publicarea oficială a ordonanțelor de desemnare a siturilor de importanță comunitară ca arii speciale de conservare.

51 Trebuie subliniat în această privință că un argument similar a fost invocat de mai multe state membre în cadrul unor acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor care au condus la condamnarea acestor state, și anume de către Republica Portugheză [Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Portugalia (Desemnarea și protecția ariilor speciale de conservare), C-290/18, EU:C:2019:669, punctele 31, 35 și 37], de către Irlanda [Hotărârea din 29 iunie 2023, Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare), C-444/21, EU:C:2023:524, punctele 46-56], precum și de Republica Federală Germania [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctele 30-37].

52 Or, reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții că dispozițiile unei directive trebuie puse în aplicare cu o forță obligatorie incontestabilă, cu specificitatea, cu precizia și cu claritatea necesare pentru îndeplinirea cerinței securității juridice [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 32 și jurisprudența citată].

53 Faptul că reglementarea națională a unui stat membru acordă o protecție siturilor de importanță comunitară nu este de natură să scutească acest stat de obligația sa specifică, prevăzută la articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate, de a desemna în mod formal respectivele situri ca arii speciale de conservare [a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2023, Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare), C-444/21, EU:C:2023:524, punctul 51, precum și Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 33].

54 Astfel, o asemenea desemnare constituie o etapă indispensabilă în cadrul regimului de protecție a habitatelor și a speciilor prevăzut de această directivă [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 34 și jurisprudența citată].

55 În aceste condiții, trebuie să se constate că, prin faptul că nu a desemnat drept arii speciale de conservare, cât mai curând posibil și în termenul maxim de șase ani prevăzut la articolul 4 alineatul (4) din Directiva habitate, 194 din cele 229 de situri de importanță comunitară în cauză, Republica Bulgaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei dispoziții.

B. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe nestabilirea obiectivelor de conservare detaliate și specifice ariilor speciale de conservare

1. Argumentația părților

56 În cererea sa introductivă, Comisia reproșează Republicii Bulgaria că și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate prin faptul că a omis, în mod sistematic și persistent, să stabilească obiective de conservare suficient de detaliate și de specifice fiecărei arii speciale de conservare.

57 Această instituție apreciază că obligația de a stabili, în termenul de șase ani prevăzut de această dispoziție, obiective de conservare pentru fiecare arie specială de conservare, care trebuie să fie specifice fiecăreia dintre aceste arii și diferitor tipuri de habitate și de specii, exhaustive, cuantificate și măsurabile, se întemeiază pe Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047, punctele 46-52).

58 Comisia susține în special că, în perioada cuprinsă între anul 2015 și anul 2019, Republica Bulgaria a adoptat 11 ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare, care ar indica obiective de conservare identice pentru fiecare arie, formulate prea general, cu încălcarea cerințelor rezultate din hotărârea menționată la punctul anterior.

59 În ceea ce privește cele 25 de ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare adoptate în cursul anului 2020, acestea ar fi formulate prea general, limitându-se să prevadă conservarea și menținerea habitatelor naturale și, dacă este cazul, o îmbunătățire a stării habitatelor și/sau a speciilor în cauză.

60 Comisia răspunde, în plus, la argumentul invocat de Republica Bulgaria în cursul procedurii precontencioase, potrivit căruia obiectivele de conservare pentru siturile de importanță comunitară care nu au fost desemnate drept arii speciale de conservare ar fi stabilite în ordonanțe de desemnare a ariilor de protecție specială, adoptate în conformitate cu Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 2010, L 20, p. 7), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17 (denumită în continuare „Directiva păsări”), limitele spațiale ale ariilor de protecție specială corespunzând celor ale siturilor de importanță comunitară sau în documentația referitoare la fiecare sit de importanță comunitară publicat pe site-ul internet al Ministerului Mediului și Apelor.

61 În această privință, Comisia constată că obiectivele de conservare a habitatelor păsărilor nu pot fi considerate specifice altor specii decât păsările și tipurilor de habitate care intră numai sub incidența Directivei habitate și că, în orice caz, obiectivele de conservare stabilite de Republica Bulgaria pentru ariile de protecție specială sunt formulate în mod general și, din acest motiv, nu îndeplinesc cerințele privind caracterul specific și detaliat al unor astfel de obiective.

62 În ceea ce privește documentul privind metoda de stabilire a obiectivelor de conservare a zonelor protejate în cadrul sistemului Natura 2000, care era în curs de elaborare de către autoritățile bulgare în etapa precontencioasă a procedurii, astfel cum se menționează la punctul 20 din prezenta hotărâre, Comisia consideră că acest document, având un caracter „informativ” și „consultativ”, nu stabilește și nu revizuiește obiectivele de conservare concrete și specifice siturilor de importanță comunitară în cauză, ci se limitează la a da indicații în ceea ce privește stabilirea unor obiective viitoare de conservare.

63 În memoriul său în apărare, Republica Bulgaria răspunde că Directiva habitate nu stabilește cerințele privind specificitatea și caracterul măsurabil al obiectivelor de conservare a siturilor de importanță comunitară.

64 În această privință, respectarea principiului general al securității juridice s-ar opune ca Comisia să impună statelor membre cerințe care le depășesc pe cele prevăzute în mod expres, clar și precis de Directiva habitate.

65 Potrivit Republicii Bulgaria, Curtea, în Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047), la care Comisia face referire în cererea sa introductivă, nu ar impune statelor membre să formuleze obiectivele de conservare într-un mod cuantificabil.

66 Republica Bulgaria apreciază că, contrar celor invocate de Comisie, nu a susținut în cursul procedurii precontencioase că obiectivele de conservare a păsărilor sălbatice stabilite pentru ariile de protecție specială erau pertinente în ceea ce privește siturile de importanță comunitară vizate de Directiva habitate. Astfel, aceasta ar fi situația nu în ceea ce privește obiectivele de conservare, ci în ceea ce privește măsurile de conservare.

67 În plus, în Bulgaria, obiectivele de conservare a siturilor de importanță comunitară ar fi prevăzute în ZBR și, mai precis, în documentele prevăzute la articolul 8 alineatul (1) din aceasta, în actele administrative și în documentele pertinente în această privință. În plus, acest stat membru ar fi transmis Comisiei formularele standard completate în mod corespunzător prevăzute de această dispoziție, care conțin evaluările cantitative și calitative specifice habitatelor și speciilor pentru fiecare sit de importanță comunitară în cauză.

68 Pe de altă parte, documentul privind metoda de stabilire a obiectivelor de conservare a ariilor protejate în cadrul sistemului Natura 2000, menționat la punctul 20 din prezenta hotărâre, ar fi publicat în prezent pe site-ul internet al sistemului de informații bulgar referitor la siturile care fac parte din sistemul Natura 2000.

69 Republica Bulgaria adaugă că, de la primirea scrisorii de punere în întârziere a Comisiei, a adoptat mai multe ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare care corespund cerințelor stabilite de Comisie. Aceste ordonanțe ar prevedea obiectivele de conservare specifice ariilor speciale de conservare în cauză și le-ar face astfel obligatorii.

70 Pentru a îndeplini cerința, invocată de Comisie, de a formula în mod detaliat obiectivele de conservare menționate, ar fi necesar să se dispună de datele care provin din studii sistematice care acoperă o perioadă semnificativă și care demonstrează evoluția stării speciilor și principalii factori care le afectează. Or, lacunele în cunoștințele științifice acumulate în perioada anterioară anului 2007 nu pot fi acoperite pe termen scurt.

71 În memoriul său în replică, Comisia arată că obiectivele de conservare formulate într-un mod prea general în practica administrativă a autorităților bulgare nu îndeplinesc cerințele rezultate din jurisprudența Curții.

72 Această instituție susține că Republica Bulgaria nu a demonstrat, în memoriul său în apărare, că obiectivele de conservare stabilite de aceasta din urmă erau suficient de precise. Astfel, acest stat membru s-ar fi limitat să citeze numeroase acte reproduse în anexele la memoriul său în apărare. Or, nu ar reveni nici Comisiei, nici Curții sarcina de a examina astfel de anexe, din moment ce conținutul lor nu este prezentat suficient în memoriul în apărare.

73 În ceea ce privește formularele standard prezentate de Republica Bulgaria, astfel cum sunt menționate la punctul 67 din prezenta hotărâre, Comisia susține că acestea conțin o descriere a stării reale a ariilor speciale de conservare în cauză, fără a preciza însă starea pe care trebuie să o atingă speciile și tipurile de habitate din aceste arii. Prin urmare, formularele menționate nu pot suplini obiectivele de conservare pentru aceste arii pe care un stat membru este obligat să le stabilească.

74 În ceea ce privește lipsa unor cunoștințe științifice suficiente care nu ar putea fi acoperite pe termen scurt, invocată de Republica Bulgaria, Comisia amintește, citând Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Parcul eolian de la Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 89), că statele membre nu pot invoca dispoziții, practici sau situații din ordinea lor juridică internă pentru a justifica nerespectarea obligațiilor care rezultă din dreptul Uniunii.

75 Comisia recunoaște că procesele naturale dinamice din ariile speciale de conservare în cauză pot necesita uneori adaptarea obiectivelor de conservare, precum și a măsurilor de conservare pentru aceste arii. Cu toate acestea, statele membre nu ar putea evita efectuarea unor astfel de adaptări, limitându-se să definească obiective de conservare foarte generale.

76 În duplică, Republica Bulgaria subliniază că obiectivele generale ale siturilor sistemului Natura 2000 sunt deja prevăzute la articolul 5 din ZBR, care prevede că ariile speciale de conservare sunt destinate protejării sau readucerii la un stadiu corespunzător a habitatelor naturale pe care le adăpostesc aceste arii, precum și a speciilor din aria lor naturală de extindere.

77 În ceea ce privește obiectivele de conservare specificate în ordonanțele de desemnare a ariilor speciale de conservare, acest stat membru prezintă, cu titlu de exemplu, obiectivele prevăzute în ordonanța de desemnare a ariei „BG0000119 «Trite bratiya»”.

78 Republica Bulgaria apreciază că cerințele Comisiei în ceea ce privește caracterul specific și detaliat al obiectivelor de conservare sunt excesive, în măsura în care restabilirea statutului tipurilor de habitate naturale și al speciilor este un proces complex și dinamic, care necesită resurse importante și o monitorizare durabilă.

2. Aprecierea Curții

79 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, deși termenii articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate nu menționează în mod expres obligația de a stabili obiective de conservare, această dispoziție impune totuși ca autoritățile competente din statul membru în cauză, cu ocazia desemnării ariei speciale de conservare, să stabilească prioritățile în funcție de importanța siturilor pentru menținerea sau readucerea unui tip de habitat la un stadiu corespunzător de conservare. Or, stabilirea acestor priorități presupune ca aceste obiective de conservare să fi fost stabilite în prealabil [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 105 și jurisprudența citată].

80 Pentru a fi considerate „obiective de conservare” în sensul Directivei habitate, obiectivele stabilite nu trebuie să fie enunțate în mod general, ci trebuie să fie specifice și precise [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctele 107 și 114, precum și jurisprudența citată].

81 În consecință, obiectivele de conservare trebuie să fie stabilite având în vedere informații întemeiate pe o examinare științifică a situației speciilor și a habitatelor acestora pe un sit în cauză. Astfel, din moment ce, potrivit articolului 4 alineatul (1) din Directiva habitate, în cadrul procedurii de desemnare a siturilor ca arii speciale de conservare, siturile propuse de statele membre trebuie să fie propuse pe baza criteriilor stabilite în anexa III la această directivă și a informațiilor științifice pertinente, asemenea informații sunt în măsură de asemenea să garanteze specificitatea și precizia obiectivelor de conservare [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 115].

82 În plus, deși obiectivele de conservare stabilite de un stat membru trebuie să permită să se verifice dacă măsurile de conservare întemeiate pe acestea sunt apte să atingă stadiul de conservare dorit al sitului în cauză, nu este mai puțin adevărat că necesitatea de a formula aceste obiective în mod cantitativ și măsurabil trebuie examinată în fiecare caz concret și nu poate fi recunoscută ca fiind o obligație generală a statelor membre [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 116].

83 Astfel, abordarea cantitativă și măsurabilă a stabilirii obiectivelor de conservare se poate dovedi insuficient adaptată anumitor habitate complexe și anumitor arii de conservare cu caracter dinamic, ale căror elemente variază în mod considerabil în funcție de factorii externi ai mediului sau interacționează în mod semnificativ cu celelalte habitate și arii de conservare [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 117].

84 Prin urmare, revine, în principiu, Comisiei sarcina de a dovedi că, în fiecare caz concret, statul membru în cauză este obligat să formuleze obiectivele de conservare în mod cantitativ și măsurabil pentru a asigura stadiul de conservare dorit al sitului în cauză [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 118].

85 În același timp, având în vedere obligația care îi revine de a dovedi pretinsa neîndeplinire a obligațiilor, Comisia nu poate, sub pretextul de a reproșa statului membru vizat o neîndeplinire generală și persistentă a obligațiilor pe care acesta din urmă este obligat să le respecte în temeiul dreptului Uniunii, să se dispenseze de respectarea acestei obligații de a face dovada neîndeplinirii

obligațiilor imputate pe baza unor elemente concrete care caracterizează încălcarea dispozițiilor specifice pe care le invocă și să se întemeieze pe simple prezumții sau pe cauzalități schematice [Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 112 și jurisprudența citată].

86 În speță, Comisia a prezentat, desigur, exemple concrete de ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare în care obiectivele de conservare a habitatelor și a speciilor în cauză nu apar ca fiind formulate în mod suficient de detaliat și de specific ariilor speciale de conservare în cauză.

87 În aceste condiții, pe de o parte, aceste exemple au fost prezentate de Comisie numai pentru a ilustra practica generală și structurală a Republicii Bulgaria, care ar fi, potrivit acestei instituții, contrară articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate.

88 Or, în concluziile cererii sale introductive, Comisia nu a solicitat Curții să constate că Republica Bulgaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei dispoziții din cauza nestabilirii obiectivelor de conservare în mod detaliat și specific, cantitativ și măsurabil în ceea ce privește habitatele și speciile prezente în siturile vizate de ordonanțele menționate de această instituție cu titlu ilustrativ în cererea introductivă.

89 Pe de altă parte, prezenta acțiune privește un număr mare de situri de importanță comunitară situate în regiunile biogeografice alpină, a Mării Negre și continentală, care se caracterizează printr-o diversitate importantă a speciilor și a habitatelor.

90 În aceste condiții, conform jurisprudenței Curții, revenea Comisiei sarcina de a demonstra că exemplele pe care le-a prezentat în susținerea motivului prin care se urmărește constatarea neîndeplinirii generale și structurale a obligațiilor care decurg din Directiva habitate sunt reprezentative pentru toate siturile de importanță comunitară în cauză [a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 124 și jurisprudența citată].

91 În speță, trebuie să se constate că nici în cererea introductivă, nici în memoriul în replică această instituție nu a demonstrat corespunzător cerințelor legale, prin argumente și date suficient de precise, clare și detaliate, că exemplele de ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare în care obiectivele de conservare a habitatelor și a speciilor în cauză nu ar fi formulate în mod cantitativ și măsurabil, pe care le-a menționat pentru a ilustra practica generală și structurală a Republicii Bulgaria, sunt reprezentative pentru toate ariile speciale de conservare în cauză.

92 În consecință, al doilea motiv trebuie respins.

C. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe nestabilirea măsurilor de conservare necesare

1. Argumentația părților

93 În cererea introductivă, Comisia susține că Republica Bulgaria nu și-a îndeplinit în mod sistematic și persistent obligația care îi revine în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate de a stabili măsuri de conservare necesare care să corespundă cerințelor ecologice ale tipurilor de habitate naturale menționate în anexa I la această directivă și ale speciilor menționate în anexa II la aceasta prezente pe siturile de importanță comunitară în cauză.

94 Mai concret, Comisia apreciază că această situație este consecința nestabilirii de către Republica Bulgaria a obiectivelor de conservare detaliate și specifice siturilor de importanță comunitară în cauză. În această privință, astfel cum ar reieși din Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047, punctul 85), aceste măsuri de conservare ar trebui să se întemeieze pe obiective de conservare specifice ariei speciale de conservare în cauză.

95 Republica Bulgaria ar fi recunoscut, în cadrul procedurii precontencioase, întârzierea lucrărilor legislative destinate să facă obligatorii planurile de gestionare teritoriale care cuprind măsurile de conservare menționate.

96 În ceea ce privește măsurile de conservare prevăzute în cele 11 ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare adoptate între anii 2015 și 2019, Comisia susține că aceste ordonanțe privesc numai 11 din cele 229 de situri de importanță comunitară pe care Republica Bulgaria are obligația să le protejeze. În plus, pentru majoritatea acestor situri, pentru a atinge obiectivele stabilite, ar fi necesare măsuri active axate în mod specific pe fiecare dintre diferitele specii și pe fiecare dintre diferitele tipuri de habitate care se află într-un stadiu de conservare necorespunzător. Or, măsurile active ar trebui stabilite în funcție de obiectivele de conservare detaliate specifice fiecărui sit de importanță comunitară în cauză, care ar lipsi din ordonanțele menționate.

97 În ceea ce privește măsurile de protecție adoptate de Republica Bulgaria în privința ariilor de protecție specială, în conformitate cu Directiva păsări, Comisia admite că, desigur, anumite măsuri stabilite pentru speciile de păsări, în special măsurile de conservare, pot fi utile în mod indirect și pentru speciile și habitatele protejate în cadrul unor situri de importanță comunitară, în conformitate cu Directiva habitate. Totuși, această împrejurare nu poate scuti autoritățile bulgare de obligația de a adopta măsurile de conservare necesare pentru toate speciile și pentru toate tipurile de habitate prevăzute în Directiva habitate, care sunt protejate în cadrul siturilor de importanță comunitară în cauză.

98 În ceea ce privește diferitele acte administrative și normative, precum și alte documente strategice, indicate de Republica Bulgaria în cursul procedurii precontencioase, în care figurează, potrivit acestui stat membru, măsuri care au legătură cu conservarea, menținerea sau restabilirea stării habitatelor și a speciilor în siturile de importanță comunitară în cauză, Comisia consideră că aceste măsuri, care sunt prea generale și lacunare, nu constituie măsuri de conservare, în sensul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

99 Comisia consideră că nici noile ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare, comunicate de Republica Bulgaria în cursul lunii mai 2020, nu răspund cerințelor prevăzute de această dispoziție. Astfel, aceste ordonanțe, care s-ar limita să prevadă recomandări, ar privi numai gestionarea terenurilor cultivate și a pajiștilor și nu ar indica de către cine, când și pe ce suprafață trebuie să fie puse în aplicare.

100 În memoriul său în apărare, Republica Bulgaria răspunde că măsurile de conservare pe care le-a adoptat sunt complete, clare și precise și că au fost puse în aplicare în mod eficient, conform jurisprudenței Curții. Aceste măsuri ar fi definite în funcție de exigențele ecologice ale speciilor și ale tipurilor de habitate naturale în cauză.

101 Într-un anumit număr de cazuri de suprapunere a limitelor spațiale ale ariilor de protecție specială prevăzute de Directiva păsări și a celor ale siturilor de importanță comunitară, vizate de Directiva habitate, interdicțiile și restricțiile deja impuse în ceea ce privește ariile de protecție specială ar contribui la respectarea obiectivelor de conservare a siturilor de importanță comunitară.

102 În această privință, Republica Bulgaria prezintă câteva exemple de măsuri de conservare specifice anumitor arii de protecție specială, și anume în special cele prevăzute de ZBR, de reglementarea bulgară privind vânătoarea și protecția vânatului, amenajarea teritoriului coastei Mării Negre, pescuitul și acvacultura, precum și de reglementarea națională privind exploatarea forestieră. În plus, prin Ordonanța din 23 februarie 2015 a ministrului agriculturii și alimentației, ar fi fost puse în aplicare norme naționale privind bunele condiții agricole și de mediu. Acestea ar fi aplicabile atât tipurilor de habitate de apă dulce și de coastă, cât și speciilor asociate acestora, precum și unei serii de formațiuni de pajiști și de semipajiști și speciilor aferente acestora.

103 Republica Bulgaria susține că Comisia a interpretat în mod selectiv unele dintre măsurile vizate în cadrul procedurii precontencioase, în afara contextului global al legislației bulgare și a tuturor diverselor documente care prezintă măsurile de protecție a ariilor speciale de conservare. Or, diferitele acte normative și administrative, precum și documentele de planificare, de programare și de strategie ar fi de asemenea pertinente în această privință. În cazul în care aceste acte și documente sunt luate în considerare în ansamblu pentru o anumită arie de conservare, aplicarea lor s-ar extinde la toate tipurile de utilizare a ariei în cauză, atât în ceea ce privește interdicțiile și restricțiile privind activitățile, cât și măsurile active instituite pentru gestionarea ariilor în cauză.

104 Acest stat membru adaugă că ordonanțele de desemnare a ariilor speciale de conservare fac trimitere la acte juridice și administrative, la documentele de planificare, de programare și de strategie care prevăd măsuri care vizează atingerea obiectivelor de conservare a ariilor speciale de conservare în cauză. Acțiunile recomandate de aceste ordonanțe ar putea fi puse în aplicare, de asemenea, ca măsuri contractuale voluntare, așa cum este cazul în alte state membre în ceea ce privește gestionarea sistemului Natura 2000.

105 În memoriul său în replică, Comisia arată că, în lipsa unor argumente clare și a unor trimiteri precise în memoriul în apărare al Republicii Bulgaria, ea nu este în măsură să verifice dacă numeroasele anexe la acest din urmă memoriu permit susținerea argumentului acestui stat membru potrivit căruia practica sa este conformă cu cerințele prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

106 Potrivit acestei instituții, ansamblul măsurilor dispersate în actele juridice și administrative, precum și numeroasele documente strategice, de planificare și de programare nu sunt în legătură cu ariile speciale de conservare în cauză și cu obiectivele lor specifice de conservare.

107 Ea amintește, în această privință, că măsurile de conservare, în sensul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, trebuie să fie stabilite și puse în aplicare în cadrul unor arii speciale de conservare specifice și trebuie să se întemeieze pe obiective de conservare specifice fiecărui sit [a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Portugalia (Desemnarea și protecția ariilor speciale de conservare), C-290/18, EU:C:2019:669, punctul 52, precum și Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Grecia, C-849/19, EU:C:2020:1047, punctul 85].

108 În memoriul său în duplică, Republica Bulgaria arată că cazurile în care măsurile de conservare nu sunt legate de desemnarea unui anumit sit sunt în general cele în care aceste măsuri sunt introduse pentru toate siturile sau pentru toate siturile în care un anumit tip de habitat natural sau o anumită specie este protejată.

2. Aprecierea Curții

109 Trebuie constatat că, asemenea argumentației prezentate de Comisie în cadrul celui de al doilea motiv, această instituție nu susține în cererea introductivă, în ceea ce privește al treilea motiv, că Republica Bulgaria a omis să adopte măsurile de conservare pentru siturile de importanță comunitară în cauză, și anume siturile specifice vizate de primul său motiv, ci se limitează în concluziile acestei cereri introductive să reproșeze acestui stat membru o încălcare „sistematică și persistentă” a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

110 În plus, la fel ca în cadrul celui de al doilea motiv, Comisia se limitează să facă referire, în ceea ce privește al treilea motiv, la anumite exemple de ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare adoptate de autoritățile bulgare pentru a ilustra o neîndeplinire sistematică și persistentă de către Republica Bulgaria a acestei dispoziții.

111 În consecință, trebuie să se considere că, în încălcarea jurisprudenței menționate la punctul 90 din prezenta hotărâre, Comisia nu a făcut dovada caracterului reprezentativ al acestor exemple și nu a vizat situri de importanță comunitară specifice sau arii speciale de conservare concrete.

112 În consecință, al treilea motiv trebuie respins.

D. Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe transpunerea incorectă în dreptul național a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate

1. Argumentația părților

113 În cererea introductivă, Comisia reproșează Republicii Bulgaria că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, întrucât legislația acestui stat membru prevede că stabilirea unor măsuri de conservare este facultativă.

114 Or, din Hotărârea din 10 mai 2007, Comisia/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, punctele 76 și 87), ar reieși că statele membre au obligația de a stabili astfel de măsuri.

115 Comisia arată în special că, potrivit articolului 27 din ZBR, „pot fi elaborate planuri de gestionare”. Desigur, articolele 12 și 19 din ZBR ar prevedea posibilitatea de a adopta, în prezența unui risc de degradare a unor situri protejate, interdicții sau restricții privind activitățile contrare obiectivelor de conservare a acestor situri. Cu toate acestea, obligația de a adopta măsurile de conservare

necesare, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate, nu se poate reduce la respectivele interdicții și restricții care trebuie adoptate și ar trebui să cuprindă adoptarea, în anumite cazuri, a unor măsuri active de conservare.

116 În ceea ce privește articolul 118 din ZBR, acesta ar prevedea că acțiunile de conservare a biodiversității trebuie să fie conforme cu prioritățile enunțate în această lege, în cadrul strategiei naționale și în planul național de conservare a biodiversității. Totuși, acest articol nu ar conține nicio referire la măsurile de conservare prevăzute la articolul 29 din ZBR.

117 În memoriul său în apărare, Republica Bulgaria nu contestă că, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate, trebuie adoptate măsuri de conservare în toate cazurile, întrucât expresia „după caz”, care figurează în această dispoziție, nu vizează decât planurile de gestionare și nu poate fi înțeleasă ca o limitare generală a obligației de a adopta măsurile juridice, administrative sau contractuale adecvate.

118 Cu toate acestea, citând Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctele 60 și 61), precum și Hotărârea din 24 octombrie 2013, Comisia/Spania (C-151/12, EU:C:2013:690, punctele 27 și 28), acest stat membru susține că, în conformitate cu articolul 288 al treilea paragraf TFUE, cu ocazia transpunerii unei directive, statele membre dispun de o largă marjă de apreciere în ceea ce privește alegerea mijloacelor și a metodelor pentru a asigura punerea sa în aplicare. Astfel, transpunerea unei directive nu ar impune în mod obligatoriu adoptarea unei măsuri legislative în fiecare stat membru.

119 În această privință, Republica Bulgaria arată că articolele 12, 19, 27, 29, 30 și 118 din ZBR au transpus articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

120 Articolul 12 din această lege ar prevedea cerințele pe care trebuie să le respecte ordonanțele de desemnare a ariilor speciale de conservare. Astfel, din momentul desemnării ariei speciale de conservare în cauză, ar fi puse în aplicare măsuri de conservare.

121 Articolul 19 din legea menționată ar prevedea acțiuni prin care se urmărește protejarea siturilor de importanță comunitară înainte de desemnarea lor ca arii speciale de conservare. De asemenea, ar putea fi impuse interdicții sau restricții înainte de desemnarea unei astfel de zone în cazul în care există un risc de deteriorare pentru situl respectiv. Or, interdicțiile și restricțiile menționate ar constitui măsuri de conservare în sensul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

122 Republica Bulgaria adaugă că, în conformitate cu articolul 27 din ZBR, pot fi elaborate planuri de gestionare pentru ariile speciale de conservare și că articolul 29 din această lege prevede măsurile care trebuie incluse în planurile de gestionare.

123 Astfel cum ar reieși din articolul 30 din ZBR, planurile de amenajare a teritoriului, planurile regionale de dezvoltare forestieră, planurile și programele forestiere, programele naționale și regionale elaborate în temeiul altor legi trebuie să respecte ordonanțele care desemnează ariile speciale de conservare și măsurile prevăzute în planurile de gestionare.

124 În conformitate cu articolul 118 alineatul (1) punctul 2 din ZBR, măsurile de conservare prevăzute de Directiva habitate ar trebui să fie specificate în toate planurile, proiectele, programele, politicile și strategiile sectorului în cauză.

125 Astfel, reglementarea bulgară ar prevedea nu numai instrumente juridice care asigură conservarea siturilor protejate în cadrul sistemului Natura 2000, ci și dispoziții exprese care obligă autoritățile competente să aplice instrumentele menționate în cazurile prevăzute și potrivit criteriilor definite de Directiva habitate.

126 În ceea ce privește măsurile active de conservare, Republica Bulgaria face trimitere la articolul 115 alineatul (1) punctul 9 din ZBR, potrivit căruia ministrul mediului și apelor trebuie să elaboreze și să pună în aplicare mecanisme menite să încurajeze activitățile proprietarilor sau ale utilizatorilor, ale organizațiilor neguvernamentale, ale asociațiilor și ale altor organisme care vizează conservarea, menținerea și refacerea biodiversității. În plus, acest stat membru prezintă exemple de astfel de măsuri, adoptate în temeiul reglementării bulgare.

127 În memoriul său în replică, Comisia susține că articolele 12 și 19 din ZBR nu privesc decât anumite tipuri de măsuri de conservare, și anume interdicții și restricții, iar nu măsuri proactive de conservare. Articolele 27 și 29 din ZBR ar prevedea numai posibilitatea de a elabora planuri de gestionare, iar nu introducerea obligatorie a unor măsuri de conservare pentru toate siturile de importanță comunitară. Articolul 30 și articolul 118 alineatul (1) din ZBR ar introduce anumite cerințe pentru anumite tipuri de planuri și programe care nu pun în aplicare obligațiile impuse de sistemul Natura 2000, dar aceste cerințe nu ar include un set complet de măsuri de conservare pentru toate siturile protejate din cadrul sistemului Natura 2000.

128 În ceea ce privește articolele 115 și 118, precum și articolul 119 alineatul (1) din ZBR, la care se referă Republica Bulgaria în memoriul său în apărare, acestea ar determina competențele diferitelor entități în ceea ce privește politica în materie de biodiversitate, dar nu ar prevedea stabilirea și nici aplicarea măsurilor de conservare necesare în toate ariile speciale de conservare.

129 În memoriul său în duplică, Republica Bulgaria răspunde că, în ordinea juridică bulgară, autonomia autorităților administrative constă în alegerea celor mai adecvate mijloace pentru a pune în aplicare obligațiile legale.

130 Acest stat membru invocă de asemenea jurisprudența Curții, în special Hotărârea din 3 aprilie 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punctele 40 și 41), potrivit căreia directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

131 În conformitate cu dispozițiile ZBR, adoptarea unor ordonanțe de desemnare a ariilor speciale de conservare prevăzute la articolul 12 din această lege nu ar fi o posibilitate, ci o obligație a autorităților administrative competente în ceea ce privește toate aceste zone. Aceste autorități ar fi de asemenea obligate să indice în ordonanțele lor obiectul și obiectivele de conservare pentru aria specială de conservare în cauză, precum și interdicțiile sau restricțiile privind activitățile contrare acestor obiective.

132 Pe lângă planurile de amenajare a teritoriului, planurile regionale de dezvoltare a zonelor forestiere și planurile și programele din sectorul forestier, articolul 30 alineatul (1) din ZBR ar prevedea că toate programele naționale și regionale elaborate în temeiul altor legi decât ZBR trebuie să fie conforme cu ordonanțele de desemnare a ariilor speciale de conservare, precum și cu eventualele modificări ale acestora.

133 Republica Bulgaria adaugă că articolul 35 din ZBR prevede adoptarea anumitor măsuri pentru conservarea speciilor și prevede în mod specific că speciile de plante, animale și fungice ale florei, faunei și micetului sălbatic sunt protejate în mediul lor natural, printre altele, prin conservarea habitatelor lor în rețeaua ecologică națională, prin plasarea speciilor sub un regim de protecție sau de utilizare reglementată, prin menținerea sau restabilirea condițiilor habitatului în conformitate cu cerințele ecologice ale speciilor în cauză.

134 În sfârșit, reglementarea națională în domeniul apei ar prevedea instituirea obligatorie a unor măsuri pentru atingerea obiectivelor de conservare a siturilor de importanță comunitară. Astfel cum ar reieși din această reglementare, planurile de gestionare a bazinelor hidrografice trebuie să prevadă măsuri care să permită atingerea obiectivelor de conservare a unor astfel de situri pe baza analizelor impuse de reglementarea menționată. Aceste măsuri nu ar fi limitate la interdicții sau la restricții privind activitățile.

2. Aprecierea Curții

135 În temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, pentru fiecare arie specială de conservare, statele membre trebuie să adopte măsurile de conservare necesare, care corespund necesităților ecologice ale tipurilor de habitate naturale care figurează în anexa I la această directivă și ale speciilor care figurează în anexa II la directiva menționată, prezente pe teritoriul respectiv [a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 143 și jurisprudența citată].

136 Măsurile de conservare prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate nu se pot limita, în principiu, la măsurile menite să evite daunele și perturbările externe cauzate de om și ar trebui să cuprindă, dacă este necesar, măsurile proactive pozitive pentru menținerea sau readucerea la un stadiu de conservare a sitului [Hotărârea din 29 iunie 2023, Comisia/Irlanda (Protecția ariilor speciale de conservare), C-444/21, EU:C:2023:524, punctul 150].

137 În ceea ce privește cadrul normativ național necesar pentru a asigura punerea în aplicare a acestor obligații, trebuie amintit că dispozițiile Directivei habitate trebuie puse în aplicare cu o forță obligatorie incontestabilă, cu specificitatea, cu precizia și cu claritatea necesare pentru îndeplinirea cerinței securității juridice [a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 2023, Comisia/Germania (Protecția ariilor speciale de conservare), C-116/22, EU:C:2023:687, punctul 32 și jurisprudența citată].

138 În speță, Republica Bulgaria a prezentat, în memoriul său în apărare, anumite dispoziții concrete cu caracter obligatoriu care prevăd stabilirea de către autoritățile bulgare a unor măsuri de conservare, în special a măsurilor active de conservare.

139 În memoriul său în replică, Comisia a susținut că dispozițiile bulgare menționate nu prevăd o obligație de a adopta măsurile de conservare necesare în toate ariile speciale de conservare.

140 În această privință, trebuie să se constate că argumentația Comisiei se întemeiază pe o confuzie între, pe de o parte, lipsa unui cadru normativ suficient, într-un stat membru, care să permită, conform jurisprudenței menționate la punctul 137 din prezenta hotărâre, adoptarea măsurilor de conservare adecvate și, pe de altă parte, nestabilirea măsurilor menționate pentru toate ariile speciale de conservare.

141 În ceea ce privește primul dintre aceste aspecte, trebuie arătat că, ținând seama de elementele prezentate de Republica Bulgaria, în special de exemplele de dispoziții naționale care prevăd obligația autorităților bulgare de a stabili măsuri de conservare, inclusiv măsuri proactive, Comisia nu a demonstrat corespunzător cerințelor legale că reglementarea bulgară nu permite să se asigure realizarea efectivă a obligațiilor acestui stat membru, conform articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

142 În ceea ce privește al doilea dintre aceste aspecte, trebuie să se constate că acesta a făcut deja obiectul celui de al treilea motiv, în cadrul căruia Comisia nu susține că Republica Bulgaria a omis să adopte măsurile de conservare pentru siturile de importanță comunitară în cauză, și anume siturile specifice vizate de primul motiv.

143 Prin urmare, al patrulea motiv trebuie respins.

144 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se constate că Republica Bulgaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Directiva habitate prin faptul că a omis să desemneze drept arii speciale de conservare, cât mai rapid posibil și în termen de maximum șase ani, 194 dintre cele 229 de situri de importanță comunitară în cauză.

145 Respinge în rest acțiunea.

Cu privire la cheltuielile de judecată

146 În temeiul articolului 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Curții, în cazul în care părțile cad, fiecare, în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată.

147 În speță, întrucât Comisia și Republica Bulgaria au căzut, fiecare, în pretenții cu privire la anumite motive, acestea suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șaptea) declară și hotărăște:

1) **Republica Bulgaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17/UE a Consiliului din 13 mai 2013, prin faptul că a omis să desemneze ca arii speciale de conservare cât mai curând posibil și în termen de maximum șase ani 194 din cele 229 de situri de importanță comunitară incluse în listele stabilite prin Decizia 2009/91/CE a Comisiei din 12 decembrie 2008 de adoptare, în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului, a unei a doua liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică alpină, prin Decizia 2009/92/CE a Comisiei din 12 decembrie 2008 de adoptare, în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului, a unei liste inițiale a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică a Mării Negre, prin Decizia 2009/93/CE a Comisiei din 12 decembrie 2008 de adoptare, în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului, a unei a doua liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică continentală, precum și prin Decizia de punere în aplicare 2013/23/UE a Comisiei din 16 noiembrie 2012 de adoptare a celei de a șasea liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică continentală.**

2) **Respinge în rest acțiunea.**

3) **Comisia Europeană și Republica Bulgaria suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături