Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (siedma komora)

z 20. júna 2024*

Obsah

I. Právny rámec . . . 3

A. Právo Únie . . . 3

B. Bulharské právo . . . 5

II. Konanie pred podaním žaloby . . . 9

III. Konanie na Súdnom dvore . . . 10

IV. O žalobe . . . 12

A. O prvej výhrade založenej na neoznačení osobitných chránených území . . . 12

1. Argumentácia účastníkov konania . . . 12

2. Posúdenie Súdnym dvorom . . . 13

B. O druhej výhrade založenej na nestanovení podrobných a špecifických cieľov ochrany pre osobitné chránené územia . . . 14

1. Argumentácia účastníkov konania . . . 14

2. Posúdenie Súdnym dvorom . . . 17

C. O tretej výhrade založenej na porušení povinnosti stanoviť potrebné ochranné opatrenia . 19

1. Argumentácia účastníkov konania . . . 19

2. Posúdenie Súdnym dvorom . . . 21

D. O štvrtej výhrade založenej na nesprávnom prebratí článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch do vnútroštátneho práva . . . 21

1. Argumentácia účastníkov konania . . . 21

* Jazyk konania: bulharčina.

2. Posúdenie Súdnym dvorom 24

O trovách 25

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Životné prostredie – Smernica 92/43/EHS – Ochrana prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín – Článok 4 ods. 4 a článok 6 ods. 1 – Nevymedzenie osobitných chránených území, cieľov ochrany a ochranných opatrení“

Vo veci C-85/22,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 8. februára 2022,

Európska komisia, v zastúpení: C. Hermes a G. Koleva, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Bulharskej republike, v zastúpení: pôvodne T. Mitova, E. Petranova a L. Zaharieva, neskôr T. Mitova a L. Zaharieva, splnomocnené zástupkyne,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (siedma komora),

v zložení: predseda siedmej komory F. Biltgen, sudcovia J. Passer a M. L. Arastey Sahún (spravodajkyňa),

generálna advokátka: T. Ćapeta,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Bulharská republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102), zmenenej smernicou Rady 2013/17/EÚ z 13. mája 2013 (Ú. v. EÚ L 158, 2013, s. 193) (ďalej len „smernica o biotopoch“) tým, že:

– neoznačila ako osobitné chránené územia v čo najkratšom čase, najneskôr však do šiestich rokov, 194 zo 229 lokalít európskeho významu, ktoré boli zaradené do zoznamov vytvorených rozhodnutím Komisie 2009/91/ES z 12. decembra 2008, ktorým sa podľa smernice Rady 92/43/EHS prijíma druhý aktualizovaný zoznam lokalít s európskym významom v alpskom biogeografickom regióne (Ú. v. EÚ L 43, 2009, s. 21), rozhodnutím Komisie 2009/92/ES z 12. decembra 2008, ktorým sa podľa smernice Rady 92/43/EHS prijíma počiatočný zoznam lokalít európskeho významu v čiernomorskom biogeografickom regióne (Ú. v. EÚ L 43, 2009, s. 59), rozhodnutím Komisie 2009/93/ES z 12. decembra 2008, ktorým sa podľa smernice Rady 92/43/EHS prijíma druhá aktualizácia zoznamu lokalít európskeho významu v kontinentálnom biogeografickom regióne (Ú. v. EÚ L 43, 2009, s. 63), ako aj vykonávacím rozhodnutím Komisie 2013/23/EÚ zo 16. novembra 2012, ktorým sa prijíma šiesty aktualizovaný zoznam lokalít európskeho významu v kontinentálnom biogeografickom regióne (Ú. v. EÚ L 24, 2013, s. 58) (ďalej spoločne len „dotknuté lokality európskeho významu“),

– systematicky a trvalo opomínala stanoviť podrobné a špecifické ciele ochrany pre predmetné osobitné chránené územia,

– systematicky a trvalo opomínala zaviesť potrebné ochranné opatrenia zodpovedajúce ekologickým požiadavkám typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I k smernici o biotopoch a druhov uvedených v prílohe II k tejto smernici a

– neprebrala správne do vnútroštátneho práva článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

2 Tretie a ôsme odôvodnenie smernice o biotopoch stanovujú:

„Keďže hlavným cieľom tejto smernice je podpora udržiavania biologickej rôznorodosti, berúc do úvahy hospodárske, spoločenské, kultúrne a regionálne požiadavky, táto smernica prispieva k všeobecnému cieľu udržateľného rozvoja; keďže udržiavanie takejto biologickej rôznorodosti môže v určitých prípadoch vyžadovať udržiavanie alebo podporu ľudských činností;

…

keďže je vhodné na každom označenom území vykonať potrebné opatrenia týkajúce sa sledovaných cieľov ochrany.“

3 Článok 3 ods. 1 a 2 tejto smernice stanovuje:

„1. Vytvorí sa súvislá európska ekologická sústava osobitných chránených území pod názvom Natura 2000. Táto sústava, pozostávajúca z lokalít, v ktorých sa vyskytujú typy prirodzených biotopov uvedených v prílohe I a prirodzené biotopy druhov uvedené v prílohe II, umožní udržanie typov prirodzených biotopov a biotopov druhov a v prípade potreby obnovenie priaznivého stavu ochrany v ich prirodzenom rozsahu [prirodzenom areáli – *neoficiálny preklad*].

Sústava Natura 2000 zahŕňa osobitné chránené územia klasifikované členskými štátmi podľa smernice [Rady z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (79/409/EHS) (Ú. v. ES L 103, 1979, s. 1; Mim. vyd. 15/001, s. 98)].

2. Každý členský štát prispieva k vytvoreniu Natura 2000 úmerne k zastúpeniu typov prirodzených biotopov a biotopov druhov v rámci svojho územia, uvedených v odseku 1. Na tento účel a berúc do úvahy ciele uvedené v odseku 1 označí každý členský štát v súlade s článkom 4 lokality ako osobitné chránené územia.“

4 Článok 4 uvedenej smernice stanovuje:

„1. Na základe kritérií stanovených v prílohe III (etapa 1) a príslušných vedeckých informácií každý členský štát navrhne zoznam lokalít uvádzajúci, ktoré typy prirodzených biotopov v prílohe I a ktoré druhy v prílohe II, ktoré sú udomácnené na jeho území, sa v týchto lokalitách nachádzajú. Pre druhy živočíchov, ktoré využívajú rozsiahle územia, tieto lokality zodpovedajú tým lokalitám v rámci prirodzeného areálu týchto druhov, kde sa nachádzajú fyzikálne alebo biologické faktory dôležité pre ich život a ich reprodukciu. Pre vodné živočíchy pohybujúce sa na rozsiahlom území budú takéto lokality navrhnuté iba v prípade, ak existuje jasne identifikovateľné územie, predstavujúce fyzikálne a biologické faktory dôležité pre ich život a reprodukciu. V prípade potreby členské štáty navrhnú úpravu zoznamu z hľadiska výsledkov dohľadu uvedených v článku 11.

Tento zoznam sa predloží Komisii do troch rokov od oznámenia tejto smernice, spolu s informáciami o každej lokalite. Tieto informácie obsahujú mapu lokality, jeho názov, lokalizáciu, rozsah a údaje, ktoré sú výsledkom uplatnenia kritérií uvedených v prílohe III (etapa 1), poskytnuté vo formáte vypracovanom Komisiou v súlade s postupom stanoveným v článku 21.

2. Na základe kritérií stanovených v prílohe III (etapa 2) a v rámci ktoréhokoľvek z deviatich biogeografických regiónov uvedených v článku 1 písm. c) bode iii) a tiež celého územia uvedeného v článku 2 ods. 1 zriadi Komisia po dohode s každým členským štátom návrh zoznamu lokalít európskeho významu, navrhnutých členskými štátmi, uvádzajúci tie lokality, v ktorých sa vyskytuje jeden alebo viac typov prioritných prirodzených biotopov alebo prioritných druhov.

Členské štáty, ktorých lokality s výskytom jedného alebo viacerých typov prioritných prirodzených biotopov a prioritných druhov predstavujú viac ako 5 % celkovej rozlohy ich štátneho územia, môžu po dohode s Komisiou požadovať, aby sa kritériá uvedené v prílohe III (etapa 2) pri výbere všetkých lokalít európskeho významu uplatňovali na ich území pružnejšie.

Zoznam lokalít vybraných ako lokality európskeho významu, identifikujúci tie lokality, ktoré predstavujú jeden alebo viac typov prirodzeného miesta výskytu [lokality, v ktorých sa vyskytujú

jeden alebo viacero druhov prioritného prirodzeného biotopu – *neoficiálny preklad*] alebo prioritné druhy prijme Komisia v súlade s postupom stanoveným v článku 21.

3. Zoznam uvedený v odseku 2 sa vypracuje do šiestich rokov od oznámenia tejto smernice.

4. Po schválení lokality európskeho významu v súlade s postupom uvedeným v odseku 2 označí príslušný členský štát v čo najkratšom čase túto lokalitu ako osobitné chránené územie, najneskôr však do šiestich rokov, a vypracuje priority z hľadiska významu lokalít pre zachovanie v priaznivom stave alebo obnovenie do takéhoto stavu typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I alebo druhov uvedených v prílohe II a pre koherenciu sústavy Natura 2000 a z hľadiska rizika degradácie alebo deštrukcie, ktor[ému] sú tieto lokality vystavené.

5. Len čo je lokalita zaradená do zoznamu podľa tretieho pododseku odseku 2, podlieha článku 6 ods. 2, ods. 3 a ods. 4.“

5 Podľa ustanovení článku 6 ods. 1 a 3 tej istej smernice:

„1. Pre osobitn[é] chránené územia vytvoria členské štáty potrebné ochranné opatrenia obsahujúce v prípade potreby príslušné plány riadenia, osobitne navrhnuté pre dané lokality alebo začlenené do ďalších plánov rozvoja, a primerané štatutárne, administratívne alebo zmluvné opatrenia, ktoré zodpovedajú ekologickým požiadavkám typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I a druhov uvedených v prílohe II, vyskytujúcich sa v týchto lokalitách.

2. Členské štáty podniknú primerané kroky, aby sa na osobitn[ých] chránených územiach predišlo poškodeniu prirodzených biotopov a biotopov druhov, ako aj rušeniu druhov, pre ktoré boli územia označené za chránené, pokiaľ by takéto rušenie bolo podstatné vo vzťahu k cieľom tejto smernice.

3. Akýkoľvek plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo nie je potrebný pre ňu, ale môže pravdepodobne významne ovplyvniť túto lokalitu, či už samotne, alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podlieha primeranému odhadu jeho dosahov [posúdeniu jeho vplyvov – *neoficiálny preklad*] na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany lokality. Na základe výsledkov zhodnotenia dosahov na lokalitu a podľa ustanovení odseku 4 príslušné vnútroštátne orgány súhlasia s plánom alebo projektom iba po presvedčení sa, že nepriaznivo neovplyvní integritu príslušnej lokality, a v prípade potreby po získaní stanoviska verejnosti.“

B. Bulharské právo

6 Článok 8 Zakon za biologičnoto raznoobrazie (zákon o biologickej diverzite) (DV č. 77 z 9. augusta 2002) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (ďalej len „ZBR“) stanovuje:

„1. Ministerstvo životného prostredia a vôd zabezpečuje štúdiu, hodnotenie a vypracovanie dokumentov týkajúcich sa lokalít uvedených v článku 7, ktoré obsahujú:

(1) názov,

(2) predmet a ciele ochrany chránenej lokality,

(4) vyplnené štandardné formuláre obsahujúce údaje a hodnotenia,

(5) kartografické podklady a záznam súradníc hraníc chránenej lokality.

2. Návrhy lokalít, ktorými sa zaoberajú štúdie podľa odseku 1, môžu predkladať vnútroštátne orgány a verejné a vedecké organizácie.

3. Ministerstvo poľnohospodárstva, výživy a lesov, Výkonná agentúra pre lesy, Agentúra pre geodéziu, kartografiu a kataster nehnuteľností, ako aj obce sprístupňujú ministerstvu životného prostredia a vôd údaje uvedené v odseku 1 bode 5 len za úhradu výdavkov vynaložených na zhotovenie kópií príslušnej dokumentácie.

4. Ministerstvo životného prostredia a vôd informuje verejnosť a organizácie, ktoré sú poverené vypracovaním štúdie uvedenej v odseku 2, o začatí jej vypracovávania prostredníctvom inzerátu uverejneného na jeho internetovom sídle a aspoň v jednom denníku.“

7 Článok 12 ZBR stanovuje:

„1. Ministerstvo životného prostredia a vôd vypracuje návrh nariadenia na označenie každej chránenej lokality uvedenej v zozname podľa článku 10 ods. 4.

2. V návrhu nariadenia uvedeného v odseku 1 sa uvádza:

(1) základ na jeho prijatie,

(2) názov a lokalizácia chránenej lokality,

(3) predmet a ciele ochrany chránenej lokality,

(4) celková plocha a opis nehnuteľností, ktoré sa nachádzajú v chránenej lokalite, a/alebo záznam súradníc hraníc chránenej lokality,

(5) zákazy alebo obmedzenia činností, ktoré sú v rozpore s cieľmi ochrany chránenej lokality.

3. Ministerstvo životného prostredia a vôd informuje verejnosť o vypracovanom návrhu nariadenia prostredníctvom oznámenia uverejneného aspoň v jednom denníku a na svojom internetovom sídle. V oznámení sa uvedie, kde a za akých podmienok je možné nahliadnuť do úplného znenia návrhu nariadenia.

4. Úplné znenie návrhu nariadenia sa uverejňuje na internetovom sídle ministerstva životného prostredia a vôd a je prístupné v administratívnych budovách regionálnych inšpektorátov životného prostredia a vôd, ktoré sú miestne príslušné pre chránenú lokalitu.

5. V lehote jedného mesiaca od oznámenia uvedeného v odseku 3 môžu dotknuté osoby písomne predložiť ministrovi životného prostredia a vôd stanoviská, výhrady a návrhy k návrhu nariadenia, ktoré sa týkajú len zákazov alebo obmedzení uvedených v odseku 2 bode 5.

6. Minister životného prostredia a vôd prijme v lehote jedného mesiaca od uplynutia lehoty stanovenej v odseku 5 konečné rozhodnutie v súvislosti s vydanými stanoviskami, výhradami a návrhmi a vydá nariadenie o označení dotknutého chráneného územia.

7. Uznesenie uvedené v odseku 6 je právoplatné a nemožno proti nemu podať odvolanie.“

8 Podľa článku 19 ZBR:

„1. Ak existuje riziko zhoršenia stavu lokalít zapísaných do zoznamu uvedeného v článku 10 ods. 2 pred ich označením za chránené územia, minister životného prostredia a vôd nariadením uverejneným v úradnom vestníku zakáže alebo obmedzí konkrétne činnosti v týchto lokalitách na obdobie najviac dvoch rokov, s výnimkou lokalít poskytnutých na účely národnej obrany a lokalít poskytnutých ozbrojeným silám.

2. Opravný prostriedok proti nariadeniu uvedenému v odseku 1 nemá odkladný účinok.“

9 Článok 27 ZBR znie:

„Pre chránené územia uvedené v článku 3 ods. 1 bode 1 sa môžu vypracovať plány správy.“

10 Článok 29 ZBR stanovuje:

„1. Plány správy uvedené v článku 27 stanovujú opatrenia na zabránenie tomu, aby sa zhoršil stav typov prirodzených biotopov a biotopov druhov, ako aj ohrozeniu a rušeniu druhov, na ochranu ktorých boli príslušné územia označené za chránené.

2. Opatrenia uvedené v odseku 1 zahŕňajú:

(1) zákazy alebo obmedzenia činností, ktoré sú v rozpore s požiadavkami ochrany chránených lokalít,

(2) preventívne činnosti zamerané na predchádzanie predvídateľným nepriaznivým udalostiam,

(3) podporné, orientačné a regulačné činnosti,

(4) obnovu prirodzených biotopov a biotopov druhov alebo populácií druhov živočíchov a rastlín,

(5) vykonávanie vedeckého výskumu, vzdelávacích a monitorovacích činností.

3. Pri stanovovaní opatrení uvedených v odseku 2 sa v čo najväčšej miere zohľadnia tieto prvky:

(1) regionálne a miestne špecifiká s výnimkou tých, ktoré sa týkajú ochrany biodiverzity, ako aj spoločenské požiadavky,

(2) trvalo udržateľné využívanie prírodných zdrojov,

4. V chránených územiach, pre ktoré je stanovené spolufinancovanie podľa článku 10 ods. 6 a pre ktoré boli stanovené opatrenia podľa odseku 1, u ktorých však došlo k odkladu výkonu z dôvodu oneskorenia spolufinancovania, sa neuplatňujú žiadne nové opatrenia, ktoré by mohli viesť k zhoršeniu stavu dotknutého chráneného územia.“

11 Článok 30 ZBR stanovuje:

„1. Územné plány, regionálne plány rozvoja lesných oblastí, lesné plány a programy a národné a regionálne programy vypracované podľa iných zákonov musia byť v súlade s nariadeniami uvedenými v článku 12 ods. 6, článku 16 ods. 4 a opatreniami uvedenými v článku 29.

2. S cieľom zabezpečiť prepojenia medzi chránenými územiami zahŕňajú plány a projekty uvedené v odseku 1 opatrenia a činnosti na ochranu krajinných prvkov, ktoré sú na základe svojej lineárnej a nepretržitej štruktúry alebo prepájacej funkcie dôležité pre migráciu, geografické rozšírenie a genetickú výmenu populácií a rastlinných a živočíšnych druhov.“

12 Podľa článku 35 ZBR:

„Rastlinné, živočíšne a fungálne druhy rastlín, živočíchov a húb voľne žijúcich v Bulharskej republike sú vo svojom prirodzenom prostredí chránené:

(1) ochranou ich biotopov v rámci národnej ekologickej sústavy,

(2) zaradením druhov do režimu ochrany alebo regulovaného používania,

(3) zachovaním alebo obnovením podmienok biotopu v súlade s ekologickými požiadavkami dotknutých druhov,

(4) vypracovaním a realizáciou akčných plánov pre druhy s rôznymi úrovňami ohrozenia,

(5) opätovným zavedením zmiznutých druhov a obnovením populácií vzácnych a ohrozených druhov,

(6) monitorovaním a reguláciou nepôvodných druhov, ktoré sú alebo by mohli byť zámerne alebo náhodne zavedené do prírody a ktoré ohrozujú pôvodné druhy.“

13 Článok 115 ZBR znie:

„1. Minister životného prostredia a vôd:

(1) vykonáva štátnu politiku v oblasti ochrany a zachovávania biodiverzity,

…

(4) zriaďuje a spravuje národnú ekologickú sústavu,

…

(6) koordinuje činnosti iných ministerstiev, oddelení, obcí, verejných organizácií, vedeckých a akademických inštitútov v oblasti ochrany biodiverzity,

(7) organizuje monitorovanie činností vlastníkov alebo používateľov pozemkov, lesných oblastí a vodných plôch zahrnutých do vnútroštátnej ekologickej sústavy,

…

(9) vypracúva a zavádza mechanizmy na podporu činností vlastníkov alebo používateľov, mimovládnych organizácií, združení a ďalších subjektov zameraných na ochranu, zachovanie a obnovu biodiverzity,

…“

14 Článok 118 ods. 1 ZBR stanovuje:

„Ministerstvo poľnohospodárstva, potravinárstva a lesného hospodárstva, ministerstvo regionálneho rozvoja a verejných prác a ďalšie vnútroštátne orgány a ich zložky, ako aj obce v rámci svojich príslušných právomocí:

(1) vykonávajú činnosti na ochranu biodiverzity,

(2) začleňujú ochranu biodiverzity a udržateľnú správu biologických zdrojov do všetkých plánov, projektov, programov, politík a stratégií v príslušnom odvetví vrátane predovšetkým činností na ochrany biodiverzity v súlade s prioritami stanovenými týmto zákonom, národnou stratégiou a národným plánom ochrany biodiverzity,

…“

15 Článok 119 ods. 1 ZBR stanovuje:

„Ministerstvo životného prostredia a vôd, ministerstvo poľnohospodárstva, potravinárstva a lesného hospodárstva, obce, ako aj fyzické a právnické osoby – vlastníci a užívatelia lesných území, pozemkov a vodných plôch národnej ekologickej sústavy dbajú o ich správu a ochranu v súlade s ustanoveniami tohto zákona a iných osobitných zákonov.“

II. Konanie pred podaním žaloby

16 Rozhodnutiami 2009/91, 2009/92 a 2009/93, ako aj vykonávacím rozhodnutím 2013/23 Komisia vypracovala zoznamy lokalít európskeho významu v alpskom biogeografickom regióne, biogeografickom regióne Čierneho mora a kontinentálnom biogeografickom regióne. Tieto zoznamy boli aktualizované vykonávacím rozhodnutím Komisie (EÚ) 2015/2375 z 26. novembra 2015, ktorým sa prijíma tretia aktualizácia zoznamu lokalít s európskym významom v čiernomorskom biogeografickom regióne (Ú. v. EÚ L 338, 2015, s. 938), ako aj vykonávacím rozhodnutím Komisie (EÚ) 2018/43 z 12. decembra 2017, ktorým sa prijíma jedenásta aktualizácia zoznamu lokalít s európskym významom v kontinentálnom biogeografickom regióne (Ú. v. EÚ L 15, 2018, s. 397).

17 Lehota šiestich rokov na označenie týchto lokalít ako osobitných chránených území v súlade s článkom 4 ods. 4 smernice o biotopoch uplynula 12. decembra 2014 v prípade lokalít, na ktoré sa vzťahujú rozhodnutia 2009/91, 2009/92 a 2009/93, a 16. novembra 2018 v prípade lokalít, na ktoré sa vzťahuje vykonávacie rozhodnutie 2013/23.

18 Listom z 5. októbra 2016 Komisia vyzvala Bulharskú republiku, aby jej oznámila opatrenia prijaté na účely označenia lokalít európskeho významu za osobitné chránené územia v súlade s týmto článkom 4 ods. 4 smernice o biotopoch a prijatie potrebných ochranných opatrení podľa článku 6 ods. 1 tejto smernice.

19 Vzhľadom na odpoveď Bulharskej republiky zo 14. decembra 2016 sa Komisia domnievala, že tento členský štát si nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z vyššie uvedených ustanovení, a 25. januára 2019 mu zaslala formálnu výzvu.

20 Bulharské orgány vo svojej odpovedi na túto formálnu výzvu z 21. mája 2019 podrobne predstavili nový prístup k správe chránených území v rámci sústavy Natura 2000. V tejto súvislosti tieto orgány uviedli, že sa pripravuje dokument s cieľom stanoviť metódu stanovenia cieľov ochrany týchto území.

21 Dňa 18. mája 2020 tieto orgány informovali Komisiu najmä o pokroku pri vypracúvaní uvedeného dokumentu a označení osobitných chránených území.

22 Komisia po preskúmaní týchto informácií poskytnutých Bulharskou republikou vydala na základe článku 258 prvého odseku ZFEÚ odôvodnené stanovisko, ktoré bolo tomuto členskému štátu doručené 2. júla 2020, pričom ho vyzvala, aby prijal opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou o biotopoch. V tomto odôvodnenom stanovisku Komisia vytýkala členskému štátu, že si nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 tejto smernice:

– tým, že v stanovenej lehote neoznačil 207 z 229 dotknutých lokalít európskeho významu za osobitné chránené územia,

– tým, že systematicky a trvalo opomínal stanoviť podrobné a špecifické ciele ochrany pre predmetné osobitné chránené územia,

– tým, že systematicky a trvalo opomínal zaviesť potrebné ochranné opatrenia zodpovedajúce ekologickým požiadavkám typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I k smernici o biotopoch a prirodzených druhov uvedených v prílohe II k tejto smernici a

– tým, že nesprávne prebral do bulharského práva článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

23 Deň uplynutia lehoty na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom bol stanovený na 2. október 2020.

24 Bulharská republika odpovedala na toto odôvodnené stanovisko listom z 29. septembra 2020.

25 Keďže sa Komisia po analýze tejto odpovede bulharských orgánov, ako aj ostatných dostupných informácií domnievala, že Bulharská republika neprijala opatrenia potrebné na splnenie povinností, ktoré jej vyplývajú z článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, podala 8. februára 2022 túto žalobu.

III. Konanie na Súdnom dvore

26 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 21. februára 2023 bolo konanie v tejto veci prerušené do vyhlásenia rozsudku z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 27. septembra 2023 bolo konanie v tejto veci obnovené.

28 Listom z 1. decembra 2023 Súdny dvor vyzval Bulharskú republiku a Komisiu, aby sa vyjadrili k vplyvu rozsudkov z 29. júna 2023, Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území) (C-444/21, EU:C:2023:524), a z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území) (C-116/22, EU:C:2023:687), na prejednávanú vec.

29 V odpovedi na tento list Komisia v liste z 15. decembra 2023 uviedla, že vo svojej žalobe pripomenula požiadavky špecifickosti a presnosti cieľov ochrany v rozsahu, v akom po prvé musia byť špecifické pre dotknuté osobitné chránené územie, po druhé musia pokrývať všetky druhy a typy biotopov európskeho významu, po tretie musia jasne identifikovať rôzne typy dotknutých biotopov a druhov, po štvrté musia jasne stanoviť stav, ktorý sa má dosiahnuť, pokiaľ ide o typ biotopov a druhy v dotknutom území, a po piate byť kvantifikovateľné a merateľné.

30 Podľa názoru Komisie je rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území) (C-116/22, EU:C:2023:687), pre prejednávanú vec irelevantný, keďže neuvádza spresnenia, pokiaľ ide o tieto požiadavky špecifickosti a presnosti uvedených cieľov ochrany.

31 Pokiaľ ide o požiadavku týkajúcu sa kvantifikovateľnej a merateľnej povahy cieľov ochrany, Komisia pripomenula, že vo svojej žalobe zastávala názor, že ciele ochrany stanovené Bulharskou republikou v 11 nariadeniach o označení osobitných chránených území, ktoré boli prijaté v období od roku 2015 do roku 2019, ako aj v 25 nariadeniach o označení takýchto území, ktoré boli prijaté v priebehu roka 2020, neboli ani špecifické pre dotknuté osobitné chránené územia, ani dostatočne presné z toho dôvodu, že neboli ani kvantifikovateľné, ani merateľné, ale aj z dôvodu, že nezodpovedali ďalším požiadavkám v oblasti špecifickosti, ktorých splnenie vyžaduje Súdny dvor.

32 Komisia dodala, že na podporu výhrady založenej na tom, že Bulharská republika systematicky a trvalo opomínala stanoviť ciele ochrany a ochranné opatrenia v rozpore s článkom 4 ods. 4 a článkom 6 ods. 1 smernice o biotopoch, poskytla reprezentatívne príklady, keďže žaloba sa týkala všetkých cieľov ochrany a všetkých ochranných opatrení, ktoré Bulharská republika vymedzila a prijala po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.

33 Komisia dospela k záveru, že jej výklad článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, ktorý uviedla v rámci štvrtej výhrady, je v súlade s rozsudkami z 29. júna 2023, Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území) (C-444/21, EU:C:2023:524), a z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 V liste z 18. decembra 2023 Bulharská republika uviedla, že pokiaľ ide o označenie osobitných chránených území, nebola schopná porovnať ochranu, ktorú predmetným lokalitám európskeho významu priznáva na jednej strane bulharská právna úprava, a na druhej strane vnútroštátna právna úprava uvedená v rozsudkoch z 29. júna 2023, Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území) (C-444/21, EU:C:2023:524), a z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Uviedla však, že požiadavky stanovené v článku 4 ods. 4 a článku 6 smernice o biotopoch sa súlade s bulharskou právnou úpravou *de facto* vykonávajú pre všetky dotknuté lokality európskeho významu.

36 Pokiaľ ide o stanovenie cieľov ochrany, Bulharská republika dospela k záveru, že na rozdiel od žalovaných vo veciach, v ktorých boli vydané uvedené rozsudky, počas písomnej časti konania tvrdila, že v jej prípade boli ciele ochrany vo vzťahu ku všetkým dotknutým osobitným chráneným územiam stanovené v lehotách.

37 Spresnila, že vzhľadom na rozsudky z 29. júna 2023, Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území) (C-444/21, EU:C:2023:524), a 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území) (C-116/22, EU:C:2023:687), je prístup Komisie týkajúci sa spôsobu stanovenia uvedených cieľov ochrany podľa nej príliš formálny, keďže nezohľadňuje rozmanitosť druhov a biotopov, ako aj osobitné okolnosti každého členského štátu.

38 Pokiaľ ide o stanovenie ochranných opatrení, Bulharská republika zdôraznila, že prijala osobitné opatrenia vrátane aktívnych opatrení, ktoré sa týkajú špecifických skupín druhov a biotopov, pričom v tejto súvislosti predložila relevantné dokumenty.

39 Komisia však podľa Bulharskej republiky nepredložila pripomienky týkajúce sa uvedených dokumentov, pričom vo všeobecnosti tvrdila, že prax Bulharskej republiky nie je v súlade so smernicou o biotopoch bez toho, aby toto tvrdenie podložila konkrétnymi dôkazmi.

IV. O žalobe

A. O prvej výhrade založenej na neoznačení osobitných chránených území

1. Argumentácia účastníkov konania

40 Komisia vo svojej žalobe vytýka Bulharskej republike, že porušila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch tým, že neoznačila ako osobitné chránené územia 194 z 229 dotknutých lokalít európskeho významu do 12. decembra 2014 v prípade lokalít, na ktoré sa vzťahujú rozhodnutia 2009/91, 2009/92 a 2009/93, a do 16. novembra 2018 v prípade lokalít, na ktoré sa vzťahuje vykonávacie rozhodnutie 2013/23.

41 Komisia tvrdí, že lehota šiestich rokov, ktorú majú členské štáty na dosiahnutie súladu s požiadavkami článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch je dostatočne dlhá na to, aby mohli prijať účinné vnútroštátne opatrenia na správu sústavy Natura 2000 a určiť právomoci vnútroštátnych a regionálnych orgánov v tejto súvislosti.

42 Pred uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, t. j. 2. októbra 2020, Bulharská republika označila ako osobitné chránené územia len 35 z 229 dotknutých lokalít európskeho významu. Ďalších 150 lokalít bolo vyhlásených za osobitné chránené územia na základe nariadení uverejnených po tomto termíne, a počet lokalít, ktoré ešte treba vyhlásiť za osobitné chránené územia, je tak podľa Komisie 44.

43 Bulharská republika vo svojom vyjadrení k žalobe odpovedá, že minister životného prostredia a vôd prijal pred 31. marcom 2021 nariadenia o označení všetkých dovtedy neoznačených osobitných chránených území, pre ktoré neboli potrebné žiadne úpravy hraníc území. Bulharská republika však pripúšťa, že k dnešnému dňu ešte neboli prijaté nariadenia o označení osobitných chránených území pre 44 lokalít, ktoré sú predmetom tejto veci, pričom hranice týchto území sa musia po zistení nepresností vo vzťahu k ich cieľom ochrany upraviť.

44 Bulharská republika dodáva, že vnútroštátna právna úprava stanovuje vhodné mechanizmy preventívnej ochrany na obdobie predchádzajúce oficiálnemu uverejneniu nariadení o označení osobitných chránených území. Tento členský štát tak ako príklad uvádza, že podľa článku 8 ods. 1 ZBR má dokumentácia každej navrhovanej lokality na to, aby mohla byť označená ako

osobitné chránené územie, obsahovať názov, predmet a ciele ochrany dotknutého územia, štandardný formulár obsahujúci údaje a hodnotenia, kartografické podklady a register súradníc územných hraníc dotknutého územia. Bulharská republika okrem toho predložila údaje, ktoré podľa nej preukazujú uspokojivý stav ochrany lokalít európskeho významu v Bulharsku.

45 Vo svojej replike Komisia najmä zdôrazňuje, že ochrana lokalít európskeho významu pred ich označením za osobitné chránené územia nezbavuje dotknutý členský štát jeho povinnosti vykonať takéto označenie podľa článku 4 ods. 4 tejto smernice.

46 Bulharská republika vo svojej duplike uznáva oneskorenie pri úradnom uverejnení všeobecných správnych aktov na účely označenia osobitných chránených území, ale tvrdí, že podľa vnútroštátnej právnej úpravy bolo vykonanie požiadaviek stanovených v článku 4 ods. 4 a článku 6 smernice o biotopoch zabezpečené pre všetky dotknuté lokality európskeho významu, pričom predmet a ciele ochrany týchto lokalít sú definované v dokumentácii podľa článku 8 ods. 1 ZBR.

47 Bulharská republika zdôrazňuje, že administratívna záťaž spojená s označením osobitných chránených území je väčšia pre členské štáty, ktoré sa tak ako Bulharská republika vyznačujú značným rozsahom sústavy lokalít európskeho významu vo vzťahu k ich štátnemu územiu, ako aj veľkým počtom chránených druhov a typov prirodzených biotopov v týchto lokalitách. Okrem toho je biodiverzita v rámci uvedených štátov lepšie chránená, keďže tieto štáty okrem toho splnili svoje povinnosti podľa článku 4 ods. 1 smernice o biotopoch.

2. Posúdenie Súdnym dvorom

48 Na úvod treba pripomenúť, že článok 3 ods. 2 smernice o biotopoch ukladá členským štátom povinnosť prispievať k vytvoreniu sústavy Natura 2000 úmerne k zastúpeniu typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I k tejto smernici a biotopov druhov uvedených v prílohe II k tejto smernici na ich príslušných územiach, a označiť na tento účel v súlade s článkom 4 tej istej smernice a po ukončení postupu, ktorý stanovuje táto smernica, lokality ako osobitné chránené územia [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 26].

49 Postup označenia lokalít európskeho významu ako osobitné chránené územia, ktorý je stanovený v článku 4 smernice o biotopoch, prebieha v štyroch etapách. Podľa odseku 1 tohto článku každý členský štát navrhne zoznam lokalít uvádzajúci, ktoré typy prirodzených biotopov a ktoré druhy, ktoré sú udomácnené na jeho území, sa v týchto lokalitách nachádzajú, a zašle ho Komisii (prvá etapa). V súlade s odsekom 2 uvedeného článku 4 Komisia po dohode s každým členským štátom vypracuje návrh zoznamu lokalít s európskym významom na základe zoznamov navrhnutých členskými štátmi (druhá etapa). Komisia na základe tohto návrhu zoznamu prijme zoznam vybraných lokalít (tretia etapa). Podľa odseku 4 uvedeného článku 4 po schválení lokality európskeho významu ju príslušný členský štát označí ako osobitné chránené územie čo najskôr, najneskôr však do šiestich rokov, pričom podľa dôležitosti lokalít určí priority na zachovanie alebo obnovenie priaznivého stavu ochrany, typu prirodzeného biotopu alebo druhu a pre koherenciu sústavy Natura 2000 (štvrtá etapa) [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 27 a citovaná judikatúra].

50 Bulharská republika nepopiera, že formálne neoznačila všetky dotknuté lokality európskeho významu ako osobitné chránené územia v lehote stanovenej v odôvodnenom stanovisku, teda do 2. októbra 2020. Poukazuje však na skutočnosť, že napriek tomu, že nedošlo k tomuto formálnemu označeniu, uplatniteľná vnútroštátna právna úprava stanovuje vhodné mechanizmy preventívnej ochrany na obdobie pred oficiálnym uverejnením nariadení o označení lokalít európskeho významu ako osobitných chránených území.

51 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že podobné argumenty uviedli viaceré členské štáty v rámci žalôb o nesplnenie povinnosti, ktoré viedli k rozsudkom konštatujúcim, že tieto štáty si nesplnili povinnosti, konkrétne Portugalská republika [rozsudok z 5. septembra 2019, Komisia/Portugalsko (Označenie a ochrana osobitných chránených území), C-290/18, EU:C:2019:669, body 31, 35 a 37], Írsko [rozsudok z 29. júna 2023, Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území), C-444/21, EU:C:2023:524, body 46 až 56], ako aj Spolková republika Nemecko [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, body 30 až 37].

52 Okrem toho z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ustanovenia smernice musia byť vykonané s nespochybniteľnou záväznosťou, dostatočne špecificky, presne a jasne, aby bola splnená požiadavka právnej istoty [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 32 a citovaná judikatúra].

53 Skutočnosť, že vnútroštátna právna úprava členského štátu priznáva ochranu lokalitám európskeho významu, nemôže tento štát zbaviť jeho osobitnej povinnosti stanovenej v článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch, formálne označiť uvedené lokality ako osobitné chránené územia [pozri v tomto zmysle rozsudky z 29. júna 2023, Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území), C-444/21, EU:C:2023:524, bod 51, ako aj z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 33].

54 Takéto označenie totiž predstavuje nevyhnutnú etapu v rámci systému ochrany biotopov a druhov stanovených v tejto smernici [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 34 a citovaná judikatúra].

55 Za týchto podmienok treba konštatovať, že Bulharská republika si tým, že v čo najkratšom čase, najneskôr však v lehote šiestich rokov uvedenej v článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch neoznačila ako osobitné chránené územia 194 z 229 dotknutých lokalít európskeho významu, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z tohto ustanovenia.

B. O druhej výhrade založenej na nestanovení podrobných a špecifických cieľov ochrany pre osobitné chránené územia

1. Argumentácia účastníkov konania

56 Komisia vo svojej žalobe vytýka Bulharskej republike, že porušila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch tým, že systematicky a trvalo opomínala stanoviť dostatočne podrobné a špecifické ciele ochrany pre každé osobitné chránené územie.

57 Táto inštitúcia dospela k záveru, že povinnosť stanoviť v lehote šiestich rokov uvedenej v tomto ustanovení pre každé osobitné chránené územie vyčerpávajúce, kvantifikované a merateľné ciele ochrany, ktoré musia byť špecifické pre každé z týchto území a pre rôzne typy biotopov a druhov, sa zakladá na rozsudku zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, EU:C:2020:1047, body 46 až 52).

58 Komisia konkrétne tvrdí, že v období od roku 2015 do roku 2019 Bulharská republika prijala 11 nariadení o označení osobitných chránených území, ktoré uvádzajú pre každé územie rovnaké ciele ochrany, formulované príliš všeobecne, teda v rozpore s požiadavkami vyplývajúcimi z rozsudku uvedeného v predchádzajúcom bode.

59 Pokiaľ ide o 25 nariadení o označení osobitných chránených území, ktoré boli prijaté v priebehu roka 2020, sú formulované príliš všeobecne, pričom sa obmedzujú na stanovenie ochrany a zachovanie prirodzených biotopov, a prípadne na zlepšenie stavu predmetných biotopov a/alebo druhov.

60 Okrem toho Komisia reaguje na tvrdenie Bulharskej republiky, ktoré uviedla v rámci konania pred podaním žaloby, že ciele ochrany lokalít európskeho významu, ktoré neboli vyhlásené za osobitné chránené územia, budú stanovené v nariadeniach o vyhlásení osobitných chránených území prijatých podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. EÚ L 20, 2010, s. 7), zmenenej a doplnenej smernicou 2013/17 (ďalej len „smernica o vtáctve“), územné hranice osobitných chránených území zodpovedajúce hraniciam lokalít európskeho významu alebo v dokumentácii týkajúcej sa každej lokality európskeho významu uverejnenej na internetovom sídle ministerstva životného prostredia a vôd.

61 V tejto súvislosti Komisia konštatuje, že ciele ochrany biotopov vtákov nemožno považovať za špecifické pre iné druhy ako vtáky a typy biotopov, na ktoré sa vzťahuje výlučne smernica o biotopoch, a že ciele ochrany stanovené Bulharskou republikou pre osobitné chránené územia sú v každom prípade formulované všeobecne, a preto nespĺňajú požiadavky týkajúce sa špecifickej a podrobnej povahy takýchto cieľov.

62 Pokiaľ ide o dokument týkajúci sa metódy stanovenia cieľov ochrany území chránených v rámci sústavy Natura 2000, ktorý bol v štádiu pred podaním žaloby vo fáze prípravy bulharskými orgánmi, ako sa uvádza v bode 20 tohto rozsudku, Komisia dospela k záveru, že tento dokument, ktorý má „informatívny“ a „konzultatívny“ charakter a nestanovuje ani nehodnotí konkrétne ciele ochrany, špecifické pre predmetné lokality európskeho významu, ale obmedzuje sa na poskytnutie informácií, pokiaľ ide o stanovenie budúcich cieľov ochrany.

63 Bulharská republika vo svojom vyjadrení k žalobe odpovedá, že smernica o biotopoch nestanovuje požiadavky, pokiaľ ide o špecifickosť a merateľnosť cieľov ochrany lokalít európskeho významu.

64 V tejto súvislosti dodržiavanie všeobecnej zásady právnej istoty bráni tomu, aby Komisia uložila členským štátom požiadavky, ktoré idú nad rámec požiadaviek výslovne jasne a presne stanovených smernicou o biotopoch.

65 Podľa Bulharskej republiky Súdny dvor vo svojom rozsudku zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, EU:C:2020:1047), na ktorý Komisia odkazuje vo svojej žalobe, neukladá členským štátom povinnosť formulovať ciele ochrany kvantifikovateľným spôsobom.

66 Bulharská republika sa na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, domnieva, že v priebehu konania pred podaním žaloby netvrdila, že ciele ochrany voľne žijúceho vtáctva stanovené pre osobitné chránené územia sú relevantné, pokiaľ ide o lokality európskeho významu uvedené v smernici o biotopoch. Podľa Bulharskej republiky toto v skutočnosti neplatí pre ciele ochrany, ale pre ochranné opatrenia.

67 Okrem toho sú v Bulharsku ciele ochrany lokalít európskeho významu stanovené v ZBR a presnejšie v dokumentácii uvedenej v jeho článku 8 ods. 1, v správnych aktoch a dokumentácii relevantnej v tejto súvislosti. Navyše tento členský štát zaslal Komisii riadne vyplnené štandardné formuláre uvedené v tomto ustanovení, ktoré obsahujú kvantitatívne a kvalitatívne hodnotenia špecifické pre biotopy a druhy pre každé dotknuté územie európskeho významu.

68 Okrem toho dokument týkajúci sa metódy stanovenia cieľov ochrany chránených území v rámci sústavy Natura 2000, uvedený v bode 20 tohto rozsudku, je v súčasnosti uverejnený na internetovom sídle bulharského informačného systému, ktorý sa venuje lokalitám patriacim do sústavy Natura 2000.

69 Bulharská republika dodáva, že od doručenia formálnej výzvy Komisie prijala viacero nariadení o označení osobitných chránených území, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené Komisiou. Tieto nariadenia stanovujú ciele ochrany špecifické pre dotknuté osobitné chránené územia a robia ich tak záväznými.

70 Na splnenie požiadavky, na ktorú sa odvoláva Komisia, spočívajúcej v podrobnom formulovaní uvedených cieľov ochrany, je potrebné disponovať údajmi pochádzajúcimi zo systematických štúdií, ktoré sa vzťahujú na značné časové obdobie a preukazujú vývoj stavu druhov a hlavné faktory, ktoré ich ovplyvňujú. Medzery vo vedeckých poznatkoch nahromadené počas obdobia pred rokom 2007 však nemožno vyplniť v krátkom čase.

71 Komisia vo svojej replike tvrdí, že ciele ochrany, ktoré sú v správnej praxi bulharských orgánov formulované príliš všeobecne, nespĺňajú požiadavky vyplývajúce z judikatúry Súdneho dvora.

72 Táto inštitúcia tvrdí, že Bulharská republika vo svojom vyjadrení k žalobe nepreukázala, že ciele ochrany stanovené Bulharskou republikou boli dostatočne presné. Tento členský štát sa totiž obmedzil na citovanie mnohých aktov uvedených v prílohách svojho vyjadrenia k žalobe. Komisii ani Súdnemu dvoru pritom neprináleží skúmať takéto prílohy, keďže ich obsah nie je dostatočne vysvetlený vo vyjadrení k žalobe.

73 Pokiaľ ide o štandardné formuláre, ktoré predložila Bulharská republika, ako sú uvedené v bode 67 tohto rozsudku, Komisia tvrdí, že obsahujú opis skutočného stavu dotknutých osobitných chránených území bez spresnenia stavu, ktorý musia dosiahnuť druhy a typy biotopov v týchto lokalitách. Uvedené formuláre preto nemôžu nahradiť ciele ochrany týchto území, ktoré je členský štát povinný stanoviť.

74 Pokiaľ ide o neexistenciu dostatočných vedeckých poznatkov, ktoré by nebolo možné v krátkom čase vyplniť, na ktorú sa odvoláva Bulharská republika, Komisia pripomína, pričom cituje rozsudok z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma v Derrybriene) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 89), že členské štáty sa nemôžu odvolávať na ustanovenia, prax alebo stav svojho vnútroštátneho právneho poriadku, aby tým odôvodnili nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie.

75 Komisia uznáva, že dynamické prírodné procesy v predmetných osobitných chránených územiach môžu niekedy vyžadovať prispôsobenie cieľov ochrany, ako aj ochranných opatrení pre tieto územia. Členské štáty sa však nemôžu vyhnúť vykonaniu takýchto úprav tým, že sa obmedzia na vymedzenie veľmi všeobecných cieľov ochrany.

76 Bulharská republika vo svojej duplike zdôrazňuje, že všeobecné ciele lokalít sústavy Natura 2000 sú už stanovené v § 5 ZBR, ktorý stanovuje, že osobitné chránené územia sú určené na ochranu alebo obnovu priaznivého stavu prirodzených biotopov, ktoré sa na týchto územiach nachádzajú, ako aj druhov v ich prirodzenom areáli.

77 Pokiaľ ide o ciele ochrany špecifikované v nariadeniach o označení osobitných chránených území, tento členský štát uvádza ako príklad ciele stanovené v nariadení o označení územia „BG0000119 ‚Trite bratja‘“.

78 Bulharská republika zastáva názor, že požiadavky Komisie, pokiaľ ide o špecifický a podrobný charakter cieľov ochrany, sú neprimerané, keďže obnovenie stavu typov prirodzených biotopov a druhov je zložitý a dynamický proces, ktorý si vyžaduje značné zdroje a trvalo udržateľné monitorovanie.

2. Posúdenie Súdnym dvorom

79 Na úvod treba pripomenúť, že hoci znenie článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch výslovne neuvádza povinnosť stanoviť ciele ochrany, toto ustanovenie vyžaduje, aby príslušné orgány dotknutého členského štátu pri označení osobitného chráneného územia vypracovali priority z hľadiska významu lokalít pre zachovanie v priaznivom stave alebo obnovenie do takéhoto stavu typov biotopov. Vypracovanie týchto priorít pritom znamená, že tieto ciele ochrany už boli stanovené [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 105 a citovaná judikatúra].

80 Na to, aby sa ciele považovali za „ciele ochrany“ v zmysle smernice o biotopoch, musia byť špecifické a presné [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, body 107 a 114].

81 Ciele ochrany preto musia byť preukázané vzhľadom na informácie založené na vedeckom preskúmaní situácie druhov a ich biotopov v dotknutej lokalite. Keďže totiž v súlade s článkom 4 ods. 1 smernice o biotopoch musia byť lokality navrhované členskými štátmi pri postupe označenia lokalít za osobitné chránené územia navrhnuté na základe kritérií stanovených v prílohe III k tejto smernici a relevantných vedeckých informácií, takéto informácie môžu tiež zaručiť špecifickosť a presnosť cieľov ochrany [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 115].

82 Hoci ciele ochrany stanovené členským štátom musia umožniť overiť, či ochranné opatrenia, ktoré sú na nich založené, sú vhodné na dosiahnutie želaného stavu ochrany dotknutej lokality, nič to nemení na tom, že potreba formulovať tieto ciele kvantitatívne a merateľne sa musí preskúmať v každom konkrétnom prípade, a nemožno ju uznať za všeobecnú povinnosť členských štátov [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 116].

83 Kvantitatívny a merateľný prístup k stanoveniu cieľov ochrany sa totiž môže ukázať ako nevhodný pre určité komplexné biotopy a určité dynamické chránené územia, ktorých prvky sa značne líšia v závislosti od vonkajších faktorov životného prostredia, alebo významne navzájom reagujú s inými biotopmi a chránenými územiami [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 117].

84 Preto v zásade prináleží Komisii, aby predložila dôkaz, že v každom konkrétnom prípade je dotknutý členský štát povinný formulovať ciele ochrany kvantitatívne a merateľne, aby zabezpečil želaný stav ochrany dotknutej lokality [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 118].

85 Komisia sa navyše vzhľadom na povinnosť, ktorá jej prináleží, a to preukázať údajné nesplnenie povinnosti, nemôže pod zámienkou toho, že vytýka dotknutému členskému štátu všeobecné a pretrvávajúce nesplnenie povinností, ktoré tomuto štátu vyplývajú z práva Únie, vyhnúť dodržaniu tejto povinnosti predložiť dôkaz o vytýkanom nesplnení povinnosti na základe konkrétnych prvkov charakterizujúcich porušenie špecifických ustanovení, na ktoré sa odvoláva, a vychádzať len z jednoduchých predpokladov alebo schematických príčinných súvislostí [rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 112 a citovaná judikatúra].

86 Je pravda, že v prejednávanej veci Komisia uviedla konkrétne príklady nariadení o označení osobitných chránených území, v ktorých sa ciele ochrany predmetných biotopov a druhov pre dotknuté osobitné chránené územia nezdajú byť dostatočne podrobne a špecificky formulované.

87 Komisia však na jednej strane tieto príklady predložila s cieľom ilustrovať všeobecnú a štrukturálnu prax Bulharskej republiky, ktorá je podľa tejto inštitúcie v rozpore s článkom 4 ods. 4 smernice o biotopoch.

88 Vo svojich žalobných návrhoch pritom Komisia nenavrhla, aby Súdny dvor určil, že Bulharská republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z tohto ustanovenia z toho dôvodu, že ciele ochrany neboli v spomenutých nariadeniach stanovené podrobne a špecificky, kvantifikovateľne a merateľne, pokiaľ ide o biotopy a druhy nachádzajúce sa v lokalitách, ktoré táto inštitúcia uviedla v žalobe na ilustráciu.

89 Na druhej strane sa táto žaloba týka veľkého počtu lokalít európskeho významu nachádzajúcich sa v alpskom biogeografickom regióne, čiernomorskom biogeografickom regióne a kontinentálnom biogeografickom regióne, pre ktoré je charakteristická vysoká rozmanitosť druhov a biotopov.

90 Za týchto podmienok podľa judikatúry Súdneho dvora prináleží Komisii, aby preukázala, že príklady, ktoré uviedla na podporu výhrady smerujúcej ku konštatovaniu všeobecného a štrukturálneho nesplnenia povinností vyplývajúcich zo smernice o biotopoch, sú reprezentatívne pre všetky dotknuté lokality európskeho významu [pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 124 a citovanú judikatúru].

91 V prejednávanej veci treba konštatovať, že táto inštitúcia ani v žalobe, ani v replike nepreukázala dostatočne presnými, jasnými a podrobnými argumentmi a údajmi, tak, aby to bolo z právneho hľadiska dostatočné, že príklady nariadení o označení osobitných chránených území, v ktorých

ciele ochrany predmetných biotopov a druhov nie sú formulované kvantitatívne a merateľne, ktoré uviedla na ilustráciu všeobecnej a štrukturálnej praxe Bulharskej republiky, sú reprezentatívne pre všetky dotknuté osobitné chránené územia.

92 V dôsledku toho treba druhú výhradu zamietnuť.

C. O tretej výhrade založenej na porušení povinnosti stanoviť potrebné ochranné opatrenia

1. Argumentácia účastníkov konania

93 Komisia vo svojej žalobe tvrdí, že Bulharská republika si systematicky a trvalo nespĺňala povinnosť, ktorá jej vyplýva z článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, a to zaviesť potrebné ochranné opatrenia zodpovedajúce ekologickým požiadavkám typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I k tejto smernici a druhov uvedených v prílohe II k tejto smernici, vyskytujúcich sa v dotknutých lokalitách európskeho významu.

94 Konkrétnejšie Komisia zastáva názor, že táto situácia je dôsledkom toho, že Bulharská republika nestanovila podrobné a špecifické ciele ochrany dotknutých lokalít európskeho významu. V tejto súvislosti, ako vyplýva z rozsudku zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko (C-849/19, EU:C:2020:1047, bod 85), tieto ochranné opatrenia musia byť založené na cieľoch ochrany, ktoré sú špecifické pre dotknuté osobitné chránené územie.

95 Bulharská republika v rámci konania pred podaním žaloby uznala oneskorenie legislatívnych prác, ktorých cieľom bolo dosiahnuť záväznosť plánov správy území, ktoré obsahujú uvedené ochranné opatrenia.

96 Pokiaľ ide o ochranné opatrenia stanovené v 11 nariadeniach o označení osobitných chránených území, ktoré boli prijaté v rokoch 2015 až 2019, Komisia tvrdí, že tieto nariadenia sa týkajú len 11 zo 229 lokalít európskeho významu, ktoré je Bulharská republika povinná chrániť. Okrem toho pre väčšinu týchto lokalít sú na dosiahnutie stanovených cieľov nevyhnutné aktívne opatrenia špecificky zamerané na každý z rôznych druhov a na každý z rôznych typov biotopov nachádzajúcich sa v nepriaznivom stave ochrany. Aktívne opatrenia však musia byť určené v závislosti od podrobných cieľov ochrany špecifických pre každú dotknutú lokalitu európskeho významu, ktoré v uvedených nariadeniach chýbajú.

97 Pokiaľ ide o ochranné opatrenia prijaté Bulharskou republikou v súvislosti s osobitnými chránenými územiami podľa smernice o vtáctve, Komisia pripúšťa, že určité opatrenia zavedené pre druhy vtákov, najmä ochranné opatrenia, môžu byť nepriamo užitočné aj pre druhy a biotopy chránené v rámci lokalít európskeho významu podľa smernice o biotopoch. Táto okolnosť však nemôže bulharské orgány zbaviť ich povinnosti prijať potrebné ochranné opatrenia pre všetky druhy a všetky typy biotopov stanovené v smernici o biotopoch, ktoré sú chránené v dotknutých lokalitách európskeho významu.

98 Pokiaľ ide o rôzne správne a normatívne akty, ako aj iné strategické dokumenty, ktoré Bulharská republika uviedla v priebehu konania pred podaním žaloby, v ktorých sú podľa tohto členského štátu uvedené opatrenia súvisiace s ochranou, zachovaním alebo obnovou stavu biotopov a druhov v dotknutých lokalitách európskeho významu, Komisia zastáva názor, že tieto opatrenia, ktoré sú príliš všeobecné a neúplné, nepredstavujú ochranné opatrenia v zmysle článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

99 Komisia dospela k záveru, že ani nové nariadenia o označení osobitných chránených území, ktoré Bulharská republika oznámila v máji 2020, nespĺňajú požiadavky stanovené v tomto ustanovení. Tieto nariadenia, ktoré sa obmedzujú na stanovenie odporúčaní, sa totiž týkajú len obrábaných pozemkov a trávnatých porastov, a neuvádzajú, kto, kedy a na akej ploche ich má vykonať.

100 Bulharská republika vo svojom vyjadrení k žalobe odpovedá, že ochranné opatrenia, ktoré prijala, sú úplné, jasné a presné a že boli účinne vykonané v súlade s judikatúrou Súdneho dvora. Tieto opatrenia sú definované v závislosti od ekologických požiadaviek predmetných druhov a typov prirodzených biotopov.

101 V určitých prípadoch, keď sa prekrývajú územné hranice osobitných chránených území stanovených smernicou o vtáctve a hranice lokalít európskeho významu, na ktoré sa vzťahuje smernica o biotopoch, zákazy a obmedzenia, ktoré už boli uložené v súvislosti s osobitnými chránenými územiami, prispievajú k dodržiavaniu cieľov ochrany lokalít európskeho významu.

102 V tejto súvislosti Bulharská republika uvádza niekoľko príkladov ochranných opatrení špecifických pre určité osobitné chránené územia, a to najmä tých, ktoré stanovuje ZBR, bulharská právna úprava týkajúca sa lovu a ochrany divej zvery, územného plánovania pobrežia Čierneho mora, rybolovu a akvakultúry, ako aj vnútroštátna právna úprava týkajúca sa lesného hospodárstva. Okrem toho boli nariadením ministra poľnohospodárstva a potravinárstva z 23. februára 2015 zavedené vnútroštátne normy týkajúce sa dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu. Uplatňujú sa tak na typy biotopov sladkej a pobrežnej vody a na druhy, ktoré sú s nimi spojené, ako aj na sériu formácií trávnatých a polotrávnatých rastov a s nimi súvisiacich druhov.

103 Bulharská republika tvrdí, že Komisia selektívne vyložila niektoré opatrenia uvedené v rámci konania pred podaním žaloby, mimo rámca celkového kontextu bulharskej právnej úpravy a všetkých rôznych dokumentov, v ktorých sú uvedené opatrenia na ochranu osobitných chránených území. V tejto súvislosti sú pritom relevantné aj rôzne regulačné a správne akty, ako aj plánovacie, programové a strategické dokumenty. Ak sa tieto akty a dokumenty posudzujú ako celok pre dané konkrétne chránené územie, ich uplatnenie sa vzťahuje na všetky druhy využívania predmetnej lokality, a to tak pokiaľ ide o zákazy a obmedzenia činností, ako aj o aktívne opatrenia zavedené na správu dotknutých území.

104 Tento členský štát dodáva, že nariadenia o označení osobitných chránených území odkazujú na právne a administratívne akty, plánovacie, programové a strategické dokumenty stanovujúce opatrenia na dosiahnutie cieľov ochrany dotknutých osobitných chránených území. Opatrenia odporúčané týmito nariadeniami sa podľa Bulharskej republiky môžu vykonávať aj ako dobrovoľné zmluvné opatrenia, ako je to v iných členských štátoch, pokiaľ ide o riadenie sústavy Natura 2000.

105 Komisia vo svojej replike tvrdí, že vzhľadom na neexistenciu jasných argumentov a presných odkazov vo vyjadrení Bulharskej republiky k žalobe nie je schopná overiť, či mnohé prílohy k tomuto vyjadreniu umožňujú podporiť argument tohto členského štátu, že jeho prax je v súlade s požiadavkami stanovenými v článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

106 Podľa tejto inštitúcie všetky opatrenia rozptýlené v právnych a správnych aktoch, ako aj v mnohých strategických, plánovacích a programových dokumentoch nesúvisia s dotknutými osobitnými chránenými územiami a ich špecifickými cieľmi ochrany.

107 V tejto súvislosti pripomína, že ochranné opatrenia podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch musia byť stanovené a vykonané v rámci osobitných chránených území a musia sa zakladať na cieľoch ochrany špecifických pre každú lokalitu [pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. septembra 2019, Komisia/Portugalsko (Označenie osobitných chránených území), C-290/18, EU:C:2019:669, bod 52, ako aj zo 17. decembra 2020, Komisia/Grécko, C-849/19, EU:C:2020:1047, bod 85].

108 Bulharská republika vo svojej duplike uvádza, že prípady, v ktorých ochranné opatrenia nesúvisia s označením konkrétnej lokality, sú zvyčajne tie prípady, v ktorých sú tieto opatrenia zavedené pre všetky lokality alebo pre všetky lokality, v ktorých je chránený určitý typ prirodzeného biotopu alebo druh.

2. Posúdenie Súdnym dvorom

109 Treba konštatovať, podobne ako sa konštatuje v argumentácii Komisie v rámci druhej výhrady, že táto inštitúcia vo svojej žalobe netvrdí, pokiaľ ide o tretiu výhradu, že Bulharská republika neprijala ochranné opatrenia pre dotknuté lokality európskeho významu, teda konkrétne lokality, ktorých sa týka jej prvá výhrada, ale obmedzuje sa v žalobných návrhoch na to, že tomuto členskému štátu vytýka „systematické a trvalé“ porušovanie povinností, ktoré jej vyplývajú z článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

110 Okrem toho rovnako ako v rámci druhej výhrady sa Komisia, pokiaľ ide o tretiu výhradu, obmedzuje na odkaz na niektoré príklady nariadení o označení osobitných chránených území prijatých bulharskými orgánmi s cieľom ilustrovať systematické a trvalé nespĺňanie povinnosti podľa tohto ustanovenia zo strany Bulharskej republiky.

111 V dôsledku toho je potrebné dospieť k záveru, že Komisia v rozpore s judikatúrou uvedenou v bode 90 tohto rozsudku nepredložila dôkaz o reprezentatívnej povahe týchto príkladov a nezamerala sa na konkrétne lokality európskeho významu alebo konkrétne osobitné chránené územia.

112 Z uvedeného vyplýva, že tretiu výhradu treba zamietnuť.

D. O štvrtej výhrade založenej na nesprávnom prebratí článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch do vnútroštátneho práva

1. Argumentácia účastníkov konania

113 Komisia vo svojej žalobe vytýka Bulharskej republike, že si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch, keďže právna úprava tohto členského štátu stanovuje, že zavedenie ochranných opatrení je dobrovoľné.

114 Z rozsudku z 10. mája 2007, Komisia/Rakúsko (C-508/04, EU:C:2007:274, body 76 a 87), pritom vyplýva, že členské štáty sú povinné prijať takéto opatrenia.

115 Komisia najmä tvrdí, že podľa článku 27 ZBR „môžu byť vypracované plány správy“. Je pravda, že články 12 a 19 ZBR stanovujú možnosť prijať v prípade rizika zhoršenia chránených lokalít zákazy alebo obmedzenia činností, ktoré sú v rozpore s cieľmi ochrany týchto lokalít. Povinnosť prijať

potrebné ochranné opatrenia podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch však sa nemôže obmedzovať na uvedené zákazy a obmedzenia, ktoré sa majú prijať, a mala by v určitých prípadoch zahŕňať prijatie aktívnych ochranných opatrení.

116 Pokiaľ ide o článok 118 ZBR, ten stanovuje, že opatrenia na ochranu biodiverzity musia byť v súlade s prioritami uvedenými v tomto zákone, v rámci národnej stratégie a národného plánu ochrany biodiverzity. Tento článok však neobsahuje nijaký odkaz na ochranné opatrenia uvedené v článku 29 ZBR.

117 Bulharská republika vo svojom vyjadrení k žalobe nespochybňuje, že podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch musia byť ochranné opatrenia prijaté v každom prípade, keďže výraz „prípadne“, ktorý sa nachádza v tomto ustanovení, sa týka len plánov správy a nemožno ho chápať ako všeobecné obmedzenie povinnosti prijať primerané právne, správne alebo zmluvné opatrenia.

118 Tento členský štát však s odkazom na rozsudky zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, body 60 a 61), ako aj z 24. októbra 2013, Komisia/Španielsko (C-151/12, EU:C:2013:690, body 27 a 28), tvrdí, že podľa článku 288 tretieho odseku ZFEÚ majú členské štáty pri preberaní smernice širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o výber prostriedkov a metód na zabezpečenie jej vykonania. Prebratie smernice do vnútroštátneho práva tak nevyžaduje nevyhnutne prijatie legislatívneho aktu v každom členskom štáte.

119 V tejto súvislosti Bulharská republika tvrdí, že článkami 12, 19, 27, 29, 30 a 118 ZBR bol prebratý článok 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

120 Článok 12 tohto zákona stanovuje požiadavky, ktoré musia spĺňať nariadenia o označení osobitných chránených území. Od označenia dotknutého osobitného chráneného územia sú teda zavedené ochranné opatrenia.

121 Článok 19 uvedeného zákona stanovuje opatrenia na ochranu lokalít európskeho významu pred ich označením ako osobitných chránených území. Pred označením takéhoto územia sa môžu uložiť zákazy alebo obmedzenia, ak existuje riziko poškodenia dotknutej lokality. Takéto činnosti však nemôžu predstavovať opatrenia na ochranu uvedenej lokality podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

122 Bulharská republika dodáva, že podľa článku 27 ZBR sa pre osobitné chránené územia môžu vypracovať plány správy a že článok 29 tohto zákona stanovuje opatrenia, ktoré sa majú do plánov správy zahrnúť.

123 Ako vyplýva z článku 30 ZBR, územné plány, regionálne plány rozvoja lesných oblastí, plány a programy v oblasti lesníctva a národné a regionálne programy vypracované podľa iných zákonov musia byť v súlade s nariadeniami označujúcimi osobitné chránené územia a opatreniami stanovenými v plánoch správy.

124 Podľa článku 118 ods. 1 bodu 2 ZBR by ochranné opatrenia uvedené v smernici o biotopoch mali byť špecifikované vo všetkých plánoch, projektoch, programoch, politikách a stratégiách príslušného odvetvia.

125 Bulharská právna úprava tak nestanovuje len právne nástroje zabezpečujúce ochranu chránených lokalít v rámci sústavy Natura 2000, ale aj výslovné ustanovenia ukladajúce príslušným orgánom povinnosť uplatniť uvedené nástroje v stanovených prípadoch a podľa kritérií definovaných v smernici o biotopoch.

126 Pokiaľ ide o aktívne ochranné opatrenia, Bulharská republika odkazuje na článok 115 ods. 1 bod 9 ZBR, podľa ktorého minister životného prostredia a vôd musí vypracovať a zavádzať mechanizmy na podporu činností vlastníkov alebo užívateľov, mimovládnych organizácií, združení a ďalších subjektov s cieľom ochraňovať, zachovať a obnoviť biodiverzitu. Okrem toho tento členský štát uvádza príklady takýchto opatrení prijatých na základe bulharskej právnej úpravy.

127 Komisia vo svojej replike tvrdí, že články 12 a 19 ZBR sa týkajú len určitých druhov ochranných opatrení, a to zákazov a obmedzení, a nie proaktívnych ochranných opatrení. Články 27 a 29 ZBR podľa Komisie stanovujú len možnosť vypracovať plány správy, a nie povinné zavedenie ochranných opatrení pre všetky lokality európskeho významu. Článok 30 a článok 118 ods. 1 ZBR zavádzajú určité požiadavky pre určité typy plánov a programov, ktorými sa nevykonávajú povinnosti uložené v rámci sústavy Natura 2000, ale tieto požiadavky nezahŕňajú úplný súbor ochranných opatrení pre všetky lokality chránené v rámci sústavy Natura 2000.

128 Pokiaľ ide o články 115 a 118, ako aj článok 119 ods. 1 ZBR, na ktoré sa odvoláva Bulharská republika vo svojom vyjadrení k žalobe, tieto ustanovenia určujú právomoci rôznych subjektov, pokiaľ ide o politiku v oblasti biodiverzity, ale nestanovujú zavádzanie ani uplatňovanie potrebných ochranných opatrení vo všetkých osobitných chránených územiach.

129 Bulharská republika vo svojej duplike odpovedá, že v bulharskom právnom poriadku spočíva autonómia správnych orgánov vo výbere najvhodnejších prostriedkov na splnenie zákonných povinností.

130 Tento členský štát sa tiež odvoláva na judikatúru Súdneho dvora, najmä na rozsudok z 3. apríla 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, body 40 až 41), podľa ktorého je smernica záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom voľba foriem a metód sa ponecháva vnútroštátnym orgánom.

131 V súlade s ustanoveniami ZBR nie je vydanie nariadení na označenie osobitných chránených území uvedených v článku 12 tohto zákona pre príslušné správne orgány možnosťou, ale povinnosťou, a to vo vzťahu k všetkým týmto územiam. Tieto orgány sú tiež podľa Bulharskej republiky povinné vo svojich nariadeniach uviesť predmet a ciele ochrany predmetného osobitného chráneného územia, ako aj zákazy alebo obmedzenia činností, ktoré sú v rozpore s týmito cieľmi.

132 Okrem územných plánov, regionálnych plánov rozvoja lesných oblastí a plánov a programov v odvetví lesníctva článok 30 ods. 1 ZBR stanovuje, že všetky národné a regionálne programy vypracované na základe iných zákonov než ZBR musia byť v súlade s nariadeniami o označení osobitných chránených území, ako aj s ich prípadnými zmenami.

133 Bulharská republika dodáva, že článok 35 ZBR stanovuje prijatie určitých opatrení na ochranu druhov a špecificky stanovuje, že rastlinné, živočíšne a fungálne druhy rastlín, voľne žijúcich živočíchov a húb sú chránené vo svojom prirodzenom prostredí najmä prostredníctvom ochrany

ich biotopov vo vnútroštátnej ekologickej sústave, prostredníctvom umiestnenia druhov do režimu ochrany alebo regulovaného používania a zachovaním alebo obnovením podmienok biotopu v súlade s ekologickými požiadavkami predmetných druhov.

134 Napokon vnútroštátna právna úprava o vode stanovuje povinné zavedenie opatrení na dosiahnutie cieľov ochrany lokalít európskeho významu. Ako vyplýva z tejto právnej úpravy, vodohospodárske plány správy povodí musia na základe analýz vyžadovaných uvedenou právnou úpravou stanoviť opatrenia umožňujúce dosiahnuť ciele ochrany týchto lokalít. Tieto opatrenia nie sú obmedzené na zákazy alebo obmedzenia činností.

2. Posúdenie Súdnym dvorom

135 Podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch musia členské štáty v prípade každého osobitného chráneného územia zaviesť potrebné ochranné opatrenia, ktoré zodpovedajú ekologickým požiadavkám typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I k tejto smernici a druhov uvedených v prílohe II k uvedenej smernici vyskytujúcich sa v dotknutej lokalite [pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 143 a citovanú judikatúru].

136 Ochranné opatrenia uvedené v článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch sa v zásade nemôžu obmedzovať na opatrenia určené na predídenie vonkajším zásahom a poškodeniam spôsobených človekom, a mali by v prípade potreby zahŕňať pozitívne proaktívne opatrenia na zachovanie alebo obnovu stavu ochrany lokality [rozsudok z 29. júna 2023, Komisia/Írsko (Ochrana osobitných chránených území), C-444/21, EU:C:2023:524, bod 150].

137 Pokiaľ ide o vnútroštátny právny rámec potrebný na zabezpečenie splnenia týchto povinností, treba pripomenúť, že ustanovenia smernice o biotopoch musia byť vykonané s nespochybniteľnou záväznosťou, dostatočne špecificky, presne a jasne, aby bola splnená požiadavka právnej istoty [pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. septembra 2023, Komisia/Nemecko (Ochrana osobitných chránených území), C-116/22, EU:C:2023:687, bod 32 a citovanú judikatúru].

138 V prejednávanej veci Bulharská republika vo svojom vyjadrení k žalobe uviedla niekoľko konkrétnych ustanovení záväznej povahy, ktoré stanovujú, že bulharské orgány zavedú ochranné opatrenia, najmä aktívne ochranné opatrenia.

139 Komisia vo svojej replike tvrdila, že uvedené bulharské ustanovenia nestanovujú povinnosť prijať potrebné ochranné opatrenia vo všetkých osobitných chránených územiach.

140 V tejto súvislosti treba konštatovať, že argumentácia Komisie sa zakladá na zámene medzi neexistenciou dostatočného normatívneho rámca v členskom štáte, ktorý by v súlade s judikatúrou uvedenou v bode 137 tohto rozsudku umožňoval prijať vhodné ochranné opatrenia na jednej strane, a na druhej strane nestanovením uvedených opatrení pre všetky osobitné chránené územia.

141 Pokiaľ ide o prvý z týchto aspektov, treba uviesť, že vzhľadom na dôkazy predložené Bulharskou republikou, najmä príklady vnútroštátnych ustanovení stanovujúcich povinnosť bulharských orgánov zaviesť ochranné opatrenia vrátane proaktívnych opatrení, Komisia z právneho hľadiska dostatočne nepreukázala, že bulharská právna úprava neumožňuje zabezpečiť účinné splnenie povinností tohto členského štátu podľa článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

142 Pokiaľ ide o druhý z týchto aspektov, treba konštatovať, že už bol predmetom tretej výhrady, v rámci ktorej Komisia netvrdí, že Bulharská republika neprijala ochranné opatrenia pre dotknuté lokality európskeho významu, teda pre konkrétne lokality uvedené v jej prvej výhrade.

143 V dôsledku toho treba štvrtú výhradu zamietnuť.

144 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že Bulharská republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 4 ods. 4 smernice o biotopoch tým, že neoznačila ako osobitné chránené územia v čo najkratšom čase, najneskôr však v lehote šiestich rokov 194 z dotknutých 229 lokalít európskeho významu.

145 V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.

O trovách

146 Podľa článku 138 ods. 3 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, ak účastníci konania mali úspech len v časti predmetu konania, každý z nich znáša svoje vlastné trovy konania.

147 Keďže v prejednávanej veci Komisia a Bulharská republika nemali úspech v niektorých žalobných dôvodoch, znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (siedma komora) rozhodol takto:

1. **Bulharská republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 4 ods. 4 a článku 6 ods. 1 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, zmenenej smernicou Rady 2013/17/EÚ z 13. mája 2013 tým, že neoznačila ako osobitné chránené územia v čo najkratšom čase, najneskôr však do šiestich rokov, 194 zo 229 lokalít európskeho významu, ktoré boli zaradené do zoznamov vytvorených rozhodnutím Komisie z 12. decembra 2008, ktorým sa podľa smernice Rady 92/43/EHS prijíma druhý aktualizovaný zoznam lokalít s európskym významom v alpskom biogeografickom regióne (2009/91/ES), rozhodnutím Komisie z 12. decembra 2008, ktorým sa podľa smernice Rady 92/43/EHS prijíma počiatočný zoznam lokalít európskeho významu v čiernomorskom biogeografickom regióne (2009/92/ES), rozhodnutím Komisie z 12. decembra 2008, ktorým sa podľa smernice Rady 92/43/EHS prijíma druhá aktualizácia zoznamu lokalít európskeho významu v kontinentálnom biogeografickom regióne (2009/93/ES), ako aj vykonávacím rozhodnutím Komisie zo 16. novembra 2012, ktorým sa prijíma šiesty aktualizovaný zoznam lokalít európskeho významu v kontinentálnom biogeografickom regióne (2013/23/EÚ).**

2. **V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.**

3. **Európska komisia a Bulharská republika znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy