Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 20 juni 2024*

Innehållsförteckning

I. Tillämpliga bestämmelser . . . 3

A. Unionsrätt . . . 3

B. Bulgarisk rätt . . . 5

II. Det administrativa förfarandet . . . 9

III. Förfarandet vid domstolen . . . 10

IV. Prövning av talan . . . 12

A. Den första anmärkningen: Underlåtenhet att utse särskilda bevarandeområden . . . 12

1. Parternas argument . . . 12

2. Domstolens bedömning . . . 13

B. Den andra anmärkningen: Underlåtenhet att fastställa detaljerade och specifika bevarandemål för de särskilda bevarandeområdena . . . 15

1. Parternas argument . . . 15

2. Domstolens bedömning . . . 17

C. Den tredje anmärkningen: Underlåtenhet att fastställa nödvändiga bevarandeåtgärder . . . 19

1. Parternas argument . . . 19

2. Domstolens bedömning . . . 21

D. Den fjärde anmärkningen: Felaktigt införlivande med nationell rätt av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet . . . 22

1. Parternas argument . . . 22

* Rättegångsspråk: bulgariska.

2. Domstolens bedömning 24

Rättegångskostnader 25

”Fördragsbrott – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Artiklarna 4.4 och 6.1 – Underlåtenhet att utse särskilda bevarandeområden och att ange bevarandemål och bevarandeåtgärder”

I mål C-85/22,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 8 februari 2022,

Europeiska kommissionen, företrädd av C. Hermes och G. Koleva, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Bulgarien, inledningsvis företrädd av T. Mitova, E. Petranova och L. Zaharieva, därefter av T. Mitova och L. Zaharieva, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Biltgen samt domarna J. Passer och M.L. Arastey Sahún (referent),

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193) (nedan kallat livsmiljödirektivet),

– genom att inte så snart som möjligt och senast inom sex år till särskilda bevarandeområden utse 194 av de 229 områden av gemenskapsintresse som tagits upp i de listor som fastställts i kommissionens beslut 2009/91/EG av den 12 december 2008 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en andra uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den alpina biogeografiska regionen (EUT L 43, 2009, s. 21), kommissionens beslut 2009/92/EG av den 12 december 2008 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en preliminär lista över områden av gemenskapsintresse i den biogeografiska Svartahavsregionen (EUT L 43, 2009, s. 59), kommissionens beslut 2009/93/EG av den 12 december 2008 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en andra uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den biogeografiska kontinentalregionen (EUT L 43, 2009, s. 63) och kommissionens genomförandebeslut 2013/23/EU av den 16 november 2012 om antagande av en sjätte uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den kontinentala biogeografiska regionen (EUT L 24, 2013, s. 58) (nedan gemensamt kallade de aktuella områdena av gemenskapsintresse),

– genom att på ett systematiskt och varaktigt sätt underlåta att fastställa detaljerade och specifika bevarandemål för de särskilda bevarandeområdena i fråga,

– genom att på ett systematiskt och varaktigt sätt underlåta att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som avses i bilaga 1 till livsmiljödirektivet och de arter som avses i bilaga 2 till detta direktiv, och

– genom att inte införliva artikel 6.1 i livsmiljödirektivet med nationell rätt på ett korrekt sätt.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

2 I tredje och åttonde skälen i livsmiljödirektivet anges följande:

”Eftersom huvudsyftet med detta direktiv är att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov, bidrar direktivet till det övergripande målet, som är en hållbar utveckling. För att upprätthålla den biologiska mångfalden kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla eller till och med främja mänsklig verksamhet.

…

De åtgärder som är nödvändiga för att målsättningen vad gäller bevarandet skall kunna uppnås bör genomföras inom vart och ett av de utsedda områdena.”

3 I artikel 3.1 och 3.2 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med [rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161)].

2. Varje medlemsstat skall bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljötyper och habitat för de arter som anges i punkt 1. Varje medlemsstat skall därför, i enlighet med artikel 4 och med beaktande av de mål som anges i punkt 1, utse områden till särskilda bevarandeområden.”

4 I artikel 4 i nämnda direktiv anges följande:

”1. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information skall varje medlemsstat föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. Vad gäller djurarter som har stor utbredning skall områdena på listan motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Vad gäller arter som lever i vatten och som har stor utbredning, skall sådana områden föreslås endast om de är klart avgränsade och innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Medlemsstaterna skall då detta är lämpligt föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning som avses i artikel 11.

Listan skall tillsammans med upplysningar om varje område överlämnas till kommissionen inom tre år efter anmälan av detta direktiv. Upplysningarna skall omfatta en karta över området, dess namn, läge och avgränsning samt de uppgifter som framkommit genom tillämpning av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1), och de skall lämnas på ett formulär som utarbetats av kommissionen i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 21.

2. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 2) skall kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat, för var och en av de fem biogeografiska regioner som anges i artikel 1 c iii och för hela det område som avses i artikel 2.1 med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

Medlemsstater i vilka de områden där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter utgör mer än 5 % av det nationella territoriet kan, i samförstånd med kommissionen, begära att kriterierna i bilaga 3 (etapp 2) används mer flexibelt vid valet av alla områden av gemenskapsintresse på sitt territorium.

Listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse och som anger på vilka av dessa det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, skall antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21.

3. Den lista som avses i punkt 2 skall upprättas inom sex år efter anmälan av detta direktiv.

4. När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde, varvid prioriteringar skall fastställas mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 eller en art i

bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.

5. Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–4.”

5 Artikel 6.1–6.3 i samma direktiv har följande lydelse:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.”

B. Bulgarisk rätt

6 I artikel 8 i Zakon za biologichnoto raznoobrazie (lagen om biologisk mångfald) (DV nr 77 av den 9 augusti 2002), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i målet (nedan kallad ZBR), föreskrivs följande:

”1) Miljö- och vattenministeriet ska ansvara för undersökning, utvärdering och utarbetande av handlingar avseende de områden som avses i artikel 7, vilka ska innehålla

1. namnet,

2. föremålet för och målsättningen vad gäller bevarandet av det skyddade området,

4. ifyllda standardformulär med uppgifter och bedömningar,

5. kartografiskt material och en sammanställning av gränskoordinaterna för det skyddade området.

2) Förslag till undersökningsobjekt enligt punkt 1 får utarbetas av nationella organ samt offentliga och vetenskapliga organisationer.

3) Ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogsbruk, genomförandeorganet för skogsbruk, organet för geodesi, kartografi och fastighetsregister samt kommunerna ska ställa de uppgifter som avses i punkt 1 led 5 till förfogande för miljö- och vattenministeriet, mot ersättning endast för utgifter för kopior av motsvarande handlingar.

4) Miljö- och vattenministeriet ska informera allmänheten och de organisationer som ansvarar för att utföra den undersökning som avses i punkt 2 om undersökningens inledande genom ett meddelande som offentliggörs på dess webbplats och i åtminstone en dagstidning.”

7 I artikel 12 ZBR anges följande:

”1) Miljö- och vattenministeriet ska utarbeta ett förslag till beslut för att utse varje skyddat område som finns upptaget på den lista som avses i artikel 10.4.

2) I det förslag till beslut som avses i punkt 1 ska följande anges:

1. grunden för dess antagande,

2. det skyddade områdets namn och lokalisering,

3. föremålet och målsättningen för det skyddade området,

4. den totala ytan, samt en beskrivning av den egendom som ingår i det skyddade området och/eller en sammanställning av gränskoordinaterna för det skyddade området,

5. förbud mot eller begränsningar av verksamheter som strider mot bevarandemålen för det skyddade området.

3) Ministeriet för miljö och vatten ska informera allmänheten om det förslag till beslut som utarbetats genom en annons som offentliggjorts i åtminstone en dagstidning och på sin webbplats. I annonsen ska anges var och på vilka villkor texten i förslaget till beslut kan konsulteras i sin helhet.

4) Den fullständiga texten till förslaget till beslut ska offentliggöras på miljö- och vattenministeriets webbplats och ska finnas tillgänglig i de administrativa byggnaderna vid de regionala miljö- och vattenmyndigheter som är territoriellt behöriga för tillsynen av det skyddade området.

5) Berörda personer kan inom en månad från den annons som avses i punkt 3 skriftligen lämna yttranden, reservationer och förslag avseende förslaget till beslut till ministern för miljö och vatten, vilka endast avser de förbud eller begränsningar som avses i punkt 2 led 5.

6) Ministern för miljö och vatten ska, inom en månad efter utgången av den frist som föreskrivs i punkt 5, fatta ett slutligt beslut om de yttranden, reservationer och förslag som lämnats och utfärda ett beslut att utse det berörda skyddade området.

7) Det beslut som avses i punkt 6 är slutgiltigt och kan inte överklagas.”

8 Artikel 19 ZBR har följande lydelse:

”1) Om det finns risk för försämring av de områden som finns upptagna på den lista som avses i artikel 10.2 innan de utses till bevarandeområden, ska ministern för miljö och vatten genom beslut som offentliggjorts i Officiella tidningen förbjuda eller begränsa särskilda verksamheter på dessa områden under högst två år, utom på områden som ställs till det nationella försvarets och försvarsmaktens förfogande.

2) Ett överklagande av det beslut som avses i punkt 1 ska inte medföra att verkställigheten skjuts upp.”

9 Artikel 27 ZBR har följande lydelse:

”Förvaltningsplaner får utarbetas för de bevarandeområden som avses i artikel 3.1 led 1.”

10 I artikel 29 ZBR föreskrivs följande:

”1) De förvaltningsplaner som avses i artikel 27 ska omfatta åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljötyper och habitat samt hot för och störningar av de arter för vilkas bevarande områdena har utsetts.

2) De åtgärder som avses i punkt 1 ska omfatta följande:

1. förbud mot eller begränsning av verksamheter som strider mot bevarandekraven för de berörda skyddade områdena,

2. förebyggande åtgärder för att undvika förutsebara ogynnsamma händelser,

3. stöd, vägledning och reglering,

4. återställande av livsmiljöer och populationer av arter av vilda djur och växter,

5. genomförande av vetenskaplig forskning, utbildningsverksamhet och övervakning.

3) Vid fastställandet av de åtgärder som avses i punkt 2 ska följande i möjligaste mån beaktas:

1. regionala och lokala särdrag, utom de som rör bevarandet av den biologiska mångfalden, samt samhällets krav.

2. hållbar användning av förnybara resurser.

4) I skyddade områden för vilka medfinansiering föreskrivs enligt artikel 10.6 och för vilka åtgärder har fastställts enligt punkt 1, men vars genomförande har skjutits upp på grund av förseningar i medfinansieringen, ska inga nya åtgärder som kan leda till försämring av det berörda skyddade området vidtas.”

11 I artikel 30 ZBR föreskrivs följande:

”1) Fysiska planer, regionala utvecklingsplaner för skogsområden, skogsbruksplaner och -program, nationella och regionala program som utarbetas i enlighet med andra lagar ska

överensstämma med de beslut som avses i artiklarna 12.6 och 16.4 samt de åtgärder som avses i artikel 29.

2) För att säkerställa kopplingar mellan bevarandeområden ska de planer och projekt som avses i punkt 1 omfatta skyddsbestämmelser och -åtgärder för element i naturen som på grundval av sin lineära och kontinuerliga struktur eller en förbindelsefunktion är viktiga för flyttning, geografisk spridning och genetisk utbyte av populationer, växtarter och djurarter.”

12 Artikel 35 ZBR har följande lydelse:

”Republiken Bulgariens arter av vilda växter, djur och svampar ska skyddas i sin naturliga miljö genom

1. bevarande av deras livsmiljöer i det nationella ekologiska nätet,

2. hänförande av arten till ett system för reglerat skydd eller reglerad användning,

3. bibehållande eller återställande av livsmiljön i enlighet med de berörda arternas ekologiska krav,

4. utarbetande och genomförande av handlingsplaner för arter med olika hotnivåer,

5. återinförande av försvunna arter och återhämtning av populationer av sällsynta och hotade arter,

6. kontroll och reglering av icke-inhemska arter som avsiktligt eller oavsiktligt förs in eller kan föras in i naturen och som hotar inhemska arter.”

13 Artikel 115 ZBR har följande lydelse:

”1) Ministern för miljö och vatten ska

1. genomföra statens politik för att skydda och bibehålla den biologiska mångfalden,

…

4. inrätta och förvalta det nationella ekologiska nätet,

…

6. samordna verksamheten vid andra ministerier, departement, kommuner, offentliga organisationer, vetenskapliga och akademiska institutioner för bevarande av biologisk mångfald,

7. organisera kontrollen av den verksamhet som bedrivs av ägare eller användare av mark, skogsområden och vattenförekomster som ingår i det nationella ekologiska nätet,

…

9. utveckla och genomföra mekanismer för att främja ägarnas eller användarnas, icke-statliga organisationers, föreningars och andras verksamheter när det gäller att bevara, bibehålla och återställa den biologiska mångfalden.

…”

14 I artikel 118.1 ZBR föreskrivs följande:

”Ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogsbruk, ministeriet för regional utveckling och offentliga bygg- och anläggningsarbeten och andra nationella organ och deras underavdelningar samt kommunerna ska, inom ramen för sina respektive befogenheter

1. vidta åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden,

2. integrera bevarandet av den biologiska mångfalden och en hållbar förvaltning av de biologiska resurserna i varje plan, projekt, program, politik och strategi inom den relevanta sektorn, och därvid framför allt inkludera åtgärder för bevarande av den biologiska mångfalden, i enlighet med de prioriteringar som fastställs i denna lag, den nationella strategin och den nationella planen för bevarande av biologisk mångfald,

…”

15 I artikel 119.1 ZBR föreskrivs följande.

”Ministeriet för miljö och vatten, ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogsbruk, kommuner samt fysiska och juridiska personer – ägare och användare av skogsområden, mark och vattenförekomster i det nationella ekologiska nätet – ska övervaka förvaltningen och skyddet härav i enlighet med bestämmelserna i denna lag och andra speciallagar.”

II. Det administrativa förfarandet

16 Genom besluten 2009/91, 2009/92 och 2009/93 samt genomförandebeslut 2013/23 fastställde kommissionen listor över områden av gemenskapsintresse i den alpina biogeografiska regionen, den biogeografiska Svartahavsregionen och den biogeografiska kontinentalregionen. Listorna uppdaterades genom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/2375 av den 26 november 2015 om antagande av en tredje uppdatering av listan över områden av gemenskapsintresse i den biogeografiska Svartahavsregionen (EUT L 338, 2015, s. 938) och kommissionens genomförandebeslut (EU) 2018/43 av den 12 december 2017 om antagande av en elfte uppdatering av listan över områden av gemenskapsintresse i den kontinentala biogeografiska regionen (EUT L 15, 2018, s. 397).

17 Sexårsfristen för att utse dessa områden till särskilda bevarandeområden, enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, löpte ut den 12 december 2014 för de områden som avses i besluten 2009/91, 2009/92 och 2009/93, samt den 16 november 2018 för de områden som avses i genomförandebeslut 2013/23.

18 Genom skrivelse av den 5 oktober 2016 uppmanade kommissionen Republiken Bulgarien att underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att utse områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet och att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder enligt artikel 6.1 i direktivet.

19 Med hänsyn till Republiken Bulgariens svar av den 14 december 2016 ansåg kommissionen att denna medlemsstat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt nämnda bestämmelser, och den sände en formell underrättelse till medlemsstaten den 25 januari 2019.

20 I sitt svar av den 21 maj 2019 på den formella underrättelsen redogjorde de bulgariska myndigheterna i detalj för det nya synsätt som antagits för förvaltning av skyddade områden inom ramen för Natura 2000. Myndigheterna angav att en handling höll på att utarbetas i syfte att fastställa en metod för att fastställa bevarandemålen för dessa områden.

21 Den 18 maj 2020 informerade dessa myndigheter kommissionen bland annat om hur långt utarbetandet av denna handling hade framskridit och om att särskilda bevarandeområden hade utsetts.

22 Efter att ha granskat de upplysningar som Republiken Bulgarien hade lämnat, avgav kommissionen ett motiverat yttrande, enligt artikel 258 första stycket FEUF, som denna medlemsstat mottog den 2 juli 2020, och uppmanade den att vidta nödvändiga åtgärder för att följa livsmiljödirektivet. I det motiverade yttrandet kritiserade kommissionen nämnda medlemsstat för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i direktivet

– genom att inte inom den föreskrivna fristen ha utsett 207 av de 229 aktuella områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden,

– genom att underlåta att på ett systematiskt och varaktigt sätt fastställa detaljerade och specifika bevarandemål för de särskilda bevarandeområdena i fråga,

– genom att underlåta att på ett systematiskt och varaktigt sätt vidta nödvändiga bevarandeåtgärder som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som avses i bilaga 1 till livsmiljödirektivet och de naturliga arter som avses i bilaga 2 till detta direktiv, och

– genom att inte på ett korrekt sätt ha införlivat artikel 6.1 i livsmiljödirektivet med bulgarisk rätt.

23 Fristen för att följa det motiverade yttrandet hade fastställts till den 2 oktober 2020.

24 Republiken Bulgarien besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 29 september 2020.

25 Kommissionen ansåg, efter att ha analyserat svaret från de bulgariska myndigheterna och övriga tillgängliga uppgifter, att Republiken Bulgarien inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 och 6.1 i livsmiljödirektivet och väckte därför förevarande talan den 8 februari 2022.

III. Förfarandet vid domstolen

26 Genom beslut av domstolens ordförande av den 21 februari 2023 vilandeförklarades förfarandet i förevarande mål till dess att domen av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-116/22, EU:C:2023:687), meddelats.

27 Genom beslut av domstolens ordförande av den 27 september 2023 återupptogs förfarandet i förevarande mål.

28 Genom skrivelse av den 1 december 2023 uppmanade domstolen Republiken Bulgarien och kommissionen att uttala sig om vilken inverkan domen av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-444/21, EU:C:2023:524), och domen av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-116/22, EU:C:2023:687), har på förevarande mål.

29 Som svar på denna skrivelse angav kommissionen i skrivelse av den 15 december 2023 att den i sin ansökan hade erinrat om kraven på att bevarandemålen ska vara specifika och precisa, genom att de för det första ska vara specifika för det berörda särskilda bevarandeområdet, för det andra ska omfatta samtliga arter och livsmiljötyper av gemenskapsintresse, för det tredje tydligt ska identifiera de olika livsmiljötyperna och arterna i fråga, för det fjärde tydligt ska ange vilken status livsmiljötypen och arterna i det aktuella området ska uppnå och för det femte ska vara kvantifierbara och mätbara.

30 Enligt kommissionen saknar domen av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-116/22, EU:C:2023:687), relevans i förevarande mål, eftersom den inte preciserar kraven på att bevarandemålen ska vara specifika och precisa.

31 När det gäller kravet på att bevarandemålen ska vara kvantifierbara och mätbara, erinrade kommissionen om att den i sin ansökan ansåg att de bevarandemål som Republiken Bulgarien hade fastställt i 11 beslut att utse särskilda bevarandeområden som antagits under perioden 2015–2019, och i 25 beslut att utse sådana områden som antagits under år 2020, inte var specifika för de berörda särskilda bevarandeområdena och inte heller var tillräckligt precisa, på grund av att de varken var kvantifierbara eller mätbara, men även på grund av att de inte uppfyllde andra krav på specificitet som domstolen hade ställt.

32 Kommissionen tillade att den, till stöd för anmärkningen att Republiken Bulgarien inte på ett systematiskt och varaktigt sätt hade fastställt bevarandemål och bevarandeåtgärder, i strid med artiklarna 4.4 och artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, hade gett representativa exempel, eftersom ansökan avsåg samtliga bevarandemål och samtliga bevarandeåtgärder som Republiken Bulgarien hade angett och beslutat om vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet.

33 Kommissionen drog slutsatsen att dess tolkning av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, som den hade gjort gällande i samband med den fjärde anmärkningen, var förenlig med domen av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-444/21, EU:C:2023:524), och domen av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 I skrivelse av den 18 december 2023 hävdade Republiken Bulgarien att den, såvitt avser utseendet av särskilda bevarandeområden, inte kunde jämföra det skydd som de aktuella områdena av gemenskapsintresse ges enligt, å ena sidan, den bulgariska lagstiftningen och, å andra sidan, de nationella bestämmelser som avses i domen av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-444/21, EU:C:2023:524), och domen av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 Denna medlemsstat angav emellertid att de krav som föreskrivs i artiklarna 4.4 och 6 i livsmiljödirektivet, i enlighet med bulgarisk lagstiftning faktiskt genomförts för samtliga aktuella områden av gemenskapsintresse.

36 Såvitt avser fastställandet av bevarandemålen ansåg Republiken Bulgarien att den, till skillnad från svarandena i de mål som avgjordes genom nämnda domar, under den skriftliga delen av förfarandet hade hävdat att bevarandemål i Republiken Bulgariens fall hade fastställts inom fristerna för samtliga särskilda bevarandeområden i fråga.

37 Nämnda medlemsstat preciserade att den, mot bakgrund av domen av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-444/21, EU:C:2023:524), och domen av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden) (C-116/22, EU:C:2023:687), anser att kommissionens tillvägagångssätt för att fastställa bevarandemålen är alltför formellt, eftersom det inte tar hänsyn till arternas och livsmiljöernas mångfald och de särskilda förhållandena i varje medlemsstat.

38 Vad beträffar angivandet av bevarandeåtgärder underströk Republiken Bulgarien att den hade vidtagit särskilda åtgärder, inbegripet aktiva åtgärder, avseende specifika grupper av arter och livsmiljöer, samtidigt som den hade ingett relevanta handlingar i detta avseende.

39 Kommissionen har emellertid inte yttrat sig över dessa handlingar, samtidigt som den allmänt har hävdat att Republiken Bulgariens praxis inte är förenlig med livsmiljödirektivet, dock utan att underbygga detta påstående med konkreta bevis.

IV. Prövning av talan

A. Den första anmärkningen: Underlåtenhet att utse särskilda bevarandeområden

1. Parternas argument

40 Kommissionen har i sin ansökan kritiserat Republiken Bulgarien för att ha åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att inte utse 194 av de 229 aktuella områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden före den 12 december 2014 beträffande de områden som avses i besluten 2009/91, 2009/92 och 2009/93 samt före den 16 november 2018 beträffande de områden som avses i genomförandebeslut 2013/23.

41 Kommissionen har hävdat att den sexårsfrist som medlemsstaterna förfogar över för att uppfylla kraven i artikel 4.4 i livsmiljödirektivet är tillräckligt lång för att de ska kunna vidta effektiva nationella åtgärder för att förvalta nätet Natura 2000 och fastställa vilka befogenheter de nationella och regionala myndigheterna har i detta avseende.

42 Före utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, nämligen den 2 oktober 2020, hade Republiken Bulgarien endast utsett 35 av de 229 aktuella områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden. Ytterligare 150 områden har utsetts till särskilda bevarandeområden genom beslut som offentliggjorts efter denna frist, vilket innebär att det fortfarande återstår att utse 44 områden till särskilda bevarandeområden.

43 Republiken Bulgarien har i sitt svaromål genmält att ministern för miljö och vatten, före den 31 mars 2021, antog besluten att utse alla de särskilda bevarandeområden som fram till dess inte hade utsetts, för vilka det inte var nödvändigt att anpassa de geografiska gränserna. Republiken Bulgarien har emellertid medgett att beslut att utse särskilda bevarandeområden ännu inte har antagits för 44 av de områden som är föremål för förevarande mål, eftersom områdenas geografiska gränser måste ändras efter upptäckten av felaktigheter i fråga om deras bevarandemål.

44 Republiken Bulgarien har tillagt att det i den nationella lagstiftningen föreskrivs lämpliga mekanismer för förebyggande skydd för tiden före offentliggörandet av besluten att utse särskilda bevarandeområden. Denna medlemsstat har som exempel således angett att dokumentationen för varje område som föreslagits för att utses till särskilt bevarandeområde, i enlighet med artikel 8.1 ZBR, ska innehålla uppgift om namn, syfte och bevarandemål för det aktuella området, standardformuläret med uppgifter och bedömningar, kartografiskt material och register över det berörda områdets geografiska gränser. Republiken Bulgarien har dessutom lagt fram uppgifter som den anser visar att skyddet av områden av gemenskapsintresse i Bulgarien är tillfredsställande.

45 Kommissionen har i sin replik särskilt understrukit att bevarandet av områden av gemenskapsintresse innan de utses till särskilda bevarandeområden inte befriar den berörda medlemsstaten från dess skyldighet enligt artikel 4.4 i direktivet att utse sådana områden.

46 I sin duplik har Republiken Bulgarien medgett att det officiella offentliggörandet av allmänna administrativa rättsakter för att utse särskilda bevarandeområden har försenats, men har hävdat att i enlighet med nationell lagstiftning har kraven i artiklarna 4.4 och 6 i livsmiljödirektivet säkerställts med avseende på samtliga aktuella områden av gemenskapsintresse, eftersom syftet med och målsättningen med bevarandet av dessa områden har fastställts genom den dokumentation som föreskrivs i artikel 8.1 ZBR.

47 Republiken Bulgarien har understrukit att den administrativa bördan för att utse särskilda bevarandeområden är större för de medlemsstater som, i likhet med Republiken Bulgarien, kännetecknas av att nätet av områden av gemenskapsintresse är betydande i förhållande till deras nationella territorium och av det stora antalet skyddade arter och livsmiljötyper i dessa områden. Den biologiska mångfalden skyddas dessutom bättre i dessa stater, eftersom de i högre grad har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i livsmiljödirektivet.

2. Domstolens bedömning

48 Domstolen erinrar inledningsvis om att varje medlemsstat enligt artikel 3.2 i livsmiljödirektivet ska bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljötyper som anges i bilaga 1 i direktivet och habitat för de arter som anges i bilaga 2 i detsamma. Varje medlemsstat ska därför, i enlighet med artikel 4 och genom det förfarande som där anges, utse områden till särskilda bevarandeområden (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 26).

49 Förfarandet för att utse områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden, enligt artikel 4 i livsmiljödirektivet, är uppdelat i fyra etapper. Enligt artikel 4.1 ska varje medlemsstat föreslå en lista över områden med angivande av vilka livsmiljötyper och inhemska arter som finns inom dessa områden samt överlämna listan till kommissionen (etapp 1). Enligt punkt 2 i nämnda artikel ska kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat, med utgångspunkt i

medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse (etapp 2). På grundval av detta utkast till lista antog kommissionen listan över de områden som valts ut (etapp 3). När ett område av gemenskapsintresse väl har valts ut ska den berörda medlemsstaten, i enlighet med artikel 4.4, så snart som möjligt och senast inom sex år utse det till ett särskilt bevarandeområde. Den ska därvid fastställa prioriteringar mot bakgrund av den betydelse respektive område har för bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp eller en art, och för att Natura 2000 ska bli sammanhängande (etapp 4) (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

50 Republiken Bulgarien har inte bestritt att den inte formellt har utsett samtliga aktuella områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, nämligen den 2 oktober 2020. Denna medlemsstat har emellertid åberopat den omständigheten att det i den tillämpliga nationella lagstiftningen, trots att ett sådant utseende formellt inte har skett, föreskrivs lämpliga mekanismer för förebyggande skydd för tiden före det officiella offentliggörandet av besluten att utse områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden.

51 Det ska i detta hänseende understrykas att flera medlemsstater har framfört ett liknande argument i samband med en talan om fördragsbrott som har lett till att dessa stater har dömts till ansvar, nämligen Republiken Portugal (dom av den 5 september 2019, kommissionen/Portugal (Utseende och skydd av särskilda bevarandeområden), C-290/18, EU:C:2019:669, punkterna 31, 35 och 37), Irland (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkterna 46–56), och Förbundsrepubliken Tyskland (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkterna 30–37).

52 Det framgår av domstolens fasta praxis att bestämmelser i ett direktiv ska genomföras med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

53 Den omständigheten att den nationella lagstiftningen i en medlemsstat ger skydd för områden av gemenskapsintresse befriar inte medlemsstaten från sin särskilda skyldighet enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet att formellt utse nämnda områden till särskilda bevarandeområden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 51, och dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 33).

54 En sådan skyldighet utgör nämligen en obligatorisk etapp inom det system för skydd av livsmiljöer och arter som föreskrivs i detta direktiv (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

55 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att inte så snart som möjligt och senast inom den sexårsfrist som avses i livsmiljödirektivet utse 194 av de 229 aktuella områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden.

B. Den andra anmärkningen: Underlåtenhet att fastställa detaljerade och specifika bevarandemål för de särskilda bevarandeområdena

1. Parternas argument

56 Kommissionen har i sin ansökan kritiserat Republiken Bulgarien för att ha åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att på ett systematiskt och varaktigt sätt underlåta att fastställa tillräckligt detaljerade och specifika bevarandemål för varje särskilt bevarandeområde.

57 Denna institution anser att skyldigheten att inom den sexårsfrist som avses i denna bestämmelse fastställa bevarandemål för varje särskilt bevarandeområde, vilka ska vara specifika för vart och ett av dessa områden och för de olika livsmiljötyperna och arterna, uttömmande, kvantifierade och mätbara, grundar sig på domen av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punkterna 46–52).

58 Kommissionen har särskilt hävdat att Republiken Bulgarien, under perioden 2015–2019, antog 11 beslut att utse särskilda bevarandeområden, i vilka det angavs identiska bevarandemål för varje område, vilka var alltför allmänt formulerade, i strid med de krav som följer av den dom som nämns i föregående punkt.

59 Vad gäller de 25 beslut att utse särskilda bevarandeområden som antogs under år 2020 är dessa alltför allmänt formulerade, eftersom de endast föreskriver att livsmiljöerna ska bevaras och bibehållas och, i förekommande fall, att de aktuella livsmiljöernas och/eller arternas status ska förbättras.

60 Kommissionen har dessutom besvarat det argument som Republiken Bulgarien anförde under det administrativa förfarandet, enligt vilket bevarandemålen för de områden av gemenskapsintresse som inte har utsetts till särskilda bevarandeområden har fastställts i beslut att utse särskilda skyddsområden vilka antagits i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), i dess lydelse enligt direktiv 2013/17 (nedan kallat fågeldirektivet), varvid de särskilda skyddsområdenas geografiska gränser motsvarar gränserna för områdena av gemenskapsintresse, eller i den dokumentation avseende varje område av gemenskapsintresse som offentliggjorts på miljö- och vattenministeriets webbplats.

61 Kommissionen har i detta avseende konstaterat att bevarandemålen för fåglarnas livsmiljöer inte kan anses vara specifika för andra arter än fåglar och för livsmiljötyper som enbart omfattas av livsmiljödirektivet och att de bevarandemål som Republiken Bulgarien har fastställt för de särskilda skyddsområdena under alla omständigheter är allmänt formulerade och därför inte uppfyller kraven på att dessa mål ska vara specifika och detaljerade.

62 Vad gäller den handling som avser metoden för att fastställa bevarandemålen för de skyddade områdena inom ramen för Natura 2000, som de bulgariska myndigheterna höll på att utarbeta under förfarandets administrativa skede, anser kommissionen, såsom anges i punkt 20 ovan, att denna handling, som är av ”informativ” och ”rådgivande” karaktär, inte fastställer eller omprövar de konkreta och specifika bevarandemålen för de aktuella områdena av gemenskapsintresse, utan endast ger anvisningar för att fastställa framtida bevarandemål.

63 Republiken Bulgarien har i sitt svaromål genmält att livsmiljödirektivet inte innehåller några krav med avseende på huruvida bevarandemålen för områden av gemenskapsintresse är specifika och mätbara.

64 I detta avseende utgör iakttagandet av den allmänna rättssäkerhetsprincipen hinder för att kommissionen ålägger medlemsstaterna krav som går utöver de krav som uttryckligen, på ett klart och precist sätt, föreskrivs i livsmiljödirektivet.

65 Enligt Republiken Bulgarien ålägger inte domstolen, i sin dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, EU:C:2020:1047), till vilken kommissionen har hänvisat i sin ansökan, medlemsstaterna att ange bevarandemålen på ett kvantifierbart sätt.

66 Republiken Bulgarien anser, i motsats till vad kommissionen har anfört, att den under det administrativa förfarandet inte hade hävdat att de mål för bevarande av vilda fåglar som fastställts för de särskilda skyddsområdena var relevanta för de områden av gemenskapsintresse som avses i livsmiljödirektivet. Detta gäller nämligen inte bevarandemålen utan bevarandeåtgärderna.

67 I Bulgarien anges dessutom bevarandemålen för områden av gemenskapsintresse i ZBR, närmare bestämt i de handlingar som avses i artikel 8.1 ZBR, i administrativa rättsakter och i de handlingar som är relevanta i detta avseende. Denna medlemsstat har till kommissionen dessutom översänt de ifyllda standardformulär som avses i denna bestämmelse, vilka innehåller de kvantitativa och kvalitativa bedömningar som är specifika för livsmiljöerna och arterna för varje aktuellt område av gemenskapsintresse.

68 Vidare offentliggörs den handling som avser den ovan i punkt 20 nämnda metoden för att fastställa bevarandemålen för de skyddade områdena inom ramen för Natura 2000 för närvarande på webbplatsen för det bulgariska informationssystemet avseende områden som omfattas av nätet Natura 2000.

69 Republiken Bulgarien har tillagt att den, från och med mottagandet av kommissionens formella underrättelse, antog flera beslut att utse särskilda bevarandeområden som uppfyllde de krav som fastställts av kommissionen. I dessa beslut föreskrivs specifika bevarandemål för de särskilda bevarandeområdena i fråga, vilket således gör dem bindande.

70 För att uppfylla det krav på att bevarandemålen ska formuleras i detalj som kommissionen har åberopat, är det nödvändigt att förfoga över uppgifter från systematiska studier som omfattar en längre tidsperiod och som visar utvecklingen av arternas status och de viktigaste faktorer som påverkar dem. De brister i de vetenskapliga rön som ackumulerats under perioden före år 2007 kan emellertid inte åtgärdas på kort sikt.

71 Kommissionen har i sin replik gjort gällande att de bevarandemål som är alltför allmänt formulerade i de bulgariska myndigheternas administrativa praxis inte uppfyller de krav som följer av domstolens praxis.

72 Kommissionen har hävdat att Republiken Bulgarien i sitt svaromål inte har visat att de bevarandemål som medlemsstaten fastställt var tillräckligt precisa. Denna medlemsstat har nämligen endast hänvisat till ett stort antal handlingar som återges i bilagorna till dess svaromål. Det ankommer emellertid varken på kommissionen eller på domstolen att pröva sådana bilagor, eftersom det inte tillräckligt har redogjorts för deras innehåll i svaromålet.

73 När det gäller de standardformulär som Republiken Bulgarien har gett in, vilka nämns i punkt 67 ovan, har kommissionen hävdat att de innehåller en beskrivning av den verkliga statusen hos de särskilda bevarandeområdena i fråga, dock utan att det däri preciseras vilken status arterna och livsmiljötyperna i dessa områden ska uppnå. Dessa formulär kan således inte kompensera för de bevarandemål för dessa områden som en medlemsstat är skyldig att fastställa.

74 När det gäller den avsaknad av tillräckliga vetenskapliga rön som inte skulle kunna åtgärdas på kort sikt, vilken gjorts gällande av Republiken Bulgarien, har kommissionen, med hänvisning till domen av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Vindkraftparken i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 89), erinrat om att medlemsstaterna inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten.

75 Kommissionen har medgett att dynamiska naturliga processer i de särskilda bevarandeområdena i fråga ibland kan kräva en anpassning av bevarandemålen och bevarandeåtgärderna för dessa områden. Medlemsstaterna kan emellertid inte undvika att göra sådana anpassningar genom att nöja sig med att fastställa mycket allmänna bevarandemål.

76 Republiken Bulgarien har i sin duplik framhållit att de allmänna målen för områdena i nätet Natura 2000 redan anges i artikel 5 ZBR, i vilken det föreskrivs att de särskilda bevarandeområdena ska vara avsedda att skydda eller återställa en gynnsam status hos livsmiljöer i dessa områden samt för arter i deras naturliga utbredningsområde.

77 Vad beträffar de bevarandemål som anges i besluten att utse särskilda bevarandeområden, har denna medlemsstat som exempel hänvisat till de mål som avses i beslutet att utse området ”BG0000119 ’Trite bratiya’”.

78 Republiken Bulgarien anser att kommissionens krav på att bevarandemålen ska vara specifika och detaljerade är alltför långtgående, eftersom återupprättandet av status hos livsmiljötyper och arter är en komplex och dynamisk process som kräver betydande resurser och en varaktig övervakning.

2. Domstolens bedömning

79 EU-domstolen erinrar inledningsvis om att även om skyldigheten att fastställa bevarandemål inte uttryckligen framgår av lydelsen av artikel 4.4 i livsmiljödirektivet, så innebär denna bestämmelse emellertid att de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten, när ett särskilt bevarandeområde utses, måste fastställa prioriteringar mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp bibehålls eller återställs. För att fastställa dessa prioriteringar krävs det att dessa bevarandemål redan har fastställts (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 105 och där angiven rättspraxis).

80 För att kunna anses utgöra ”bevarandemål”, i den mening som avses i livsmiljödirektivet, får de fastställda målen inte ha angetts på ett allmänt sätt, utan måste vara specifika och precisa (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkterna 107 och 114 samt där angiven rättspraxis).

81 Bevarandemålen ska följaktligen fastställas mot bakgrund av uppgifter som grundar sig på en vetenskaplig bedömning av situationen för arterna och deras livsmiljöer inom ett område som är i fråga. Eftersom de områden som medlemsstaterna har föreslagit under förfarandet för att utse

områden till särskilda bevarandeområden ska väljas ut på grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 till livsmiljödirektivet och relevant vetenskaplig information, enligt artikel 4.1 i direktivet, kan sådan information även i sig garantera att bevarandemålen är specifika och precisa (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 115).

82 Även om de bevarandemål som fastställts av en medlemsstat ska göra det möjligt att kontrollera huruvida de bevarandeåtgärder som antas med stöd av dessa mål är ägnade att uppnå den eftersträvade bevarandestatusen för det aktuella området, måste kravet på att uttrycka dessa mål på ett kvantitativt och mätbart sätt samtidigt bedömas i varje enskilt fall och kan inte anses utgöra en allmän skyldighet för medlemsstaterna (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 116).

83 Det kvantitativa och mätbara tillvägagångssättet för att fastställa bevarandemål kan nämligen visa sig vara mindre lämpligt för vissa komplexa livsmiljöer och vissa dynamiska bevarandeområden, vars förhållanden varierar avsevärt beroende på externa miljöfaktorer eller vilka i hög grad interagerar med andra livsmiljöer och bevarandeområden (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 117).

84 Det ankommer således i princip på kommissionen att visa att den berörda medlemsstaten, i varje enskilt fall, är skyldig att utforma bevarandemålen på ett kvantitativt och mätbart sätt för att säkerställa den eftersträvade bevarandestatusen för det aktuella området (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 118).

85 Med hänsyn till kommissionens skyldighet att styrka det påstådda fördragsbrottet, kan kommissionen vidare inte, med hänvisning till att den berörda medlemsstaten har gjort sig skyldig till ett generellt och varaktigt åsidosättande av sina skyldigheter enligt unionsrätten, underlåta att fullgöra sin skyldighet att styrka det påstådda fördragsbrottet genom att anföra konkreta omständigheter som innebär att de särskilda bestämmelser som den åberopar har åsidosatts och i stället grunda sig på rena presumtioner eller schematiska orsakssamband (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 112 och där angiven rättspraxis).

86 I förevarande fall har kommissionen visserligen lagt fram konkreta exempel på beslut att utse särskilda bevarandeområden där bevarandemålen för de aktuella livsmiljöerna och arterna inte förefaller vara tillräckligt detaljerade och specifika för de särskilda bevarandeområdena i fråga.

87 Dessa exempel har emellertid lagts fram av kommissionen för att illustrera Republiken Bulgariens allmänna och strukturella praxis, vilken enligt kommissionen strider mot artikel 4.4 i livsmiljödirektivet.

88 Kommissionen har i yrkandena i sin ansökan inte begärt att domstolen ska fastställa att Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt denna bestämmelse genom att inte på ett detaljerat och specifikt, kvantitativt och mätbart sätt ha fastställt bevarandemålen för de livsmiljöer och arter som finns i de områden som avses i de beslut som kommissionen nämnt som exempel i ansökan.

89 Förevarande talan avser vidare ett stort antal områden av gemenskapsintresse i den alpina biogeografiska regionen, den biogeografiska Svartahavsregionen och den biogeografiska kontinentalregionen, vilka kännetecknas av stora skillnader mellan arter och livsmiljöer.

90 Under sådana omständigheter ankom det, i enlighet med domstolens praxis, på kommissionen att visa att de exempel som den åberopat, till stöd för sin anmärkning om att det föreligger ett generellt och strukturellt åsidosättande av de skyldigheter som följer av livsmiljödirektivet, är representativa för samtliga aktuella områden av gemenskapsintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 124 och där angiven rättspraxis).

91 I förevarande fall kan det konstateras att kommissionen varken i ansökan eller i sin replik har styrkt, genom argument och tillräckligt precisa, klara och detaljerade uppgifter, att exemplen på beslut att utse särskilda bevarandeområden där bevarandemålen för de aktuella livsmiljöerna och arterna inte har formulerats på ett kvantitativt och mätbart sätt, som kommissionen har nämnt för att illustrera Republiken Bulgariens allmänna och strukturella praxis, är representativa för samtliga särskilda bevarandeområden i fråga.

92 Den andra anmärkningen ska följaktligen underkännas.

C. Den tredje anmärkningen: Underlåtenhet att fastställa nödvändiga bevarandeåtgärder

1. Parternas argument

93 Kommissionen har i sin ansökan hävdat att Republiken Bulgarien på ett systematiskt och varaktigt sätt har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som avses i bilaga 1 till detta direktiv och de arter som anges i bilaga 2 till direktivet och som finns i de aktuella områdena av gemenskapsintresse.

94 Mer konkret anser kommissionen att denna situation är en följd av att Republiken Bulgarien inte har fastställt detaljerade och specifika bevarandemål för de aktuella områdena av gemenskapsintresse. Det framgår i detta hänseende av domen av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punkt 85), att dessa bevarandeåtgärder ska grunda sig på bevarandemål som är specifika för det särskilda bevarandeområdet i fråga.

95 Republiken Bulgarien ska under det administrativa förfarandet ha medgett att lagstiftningsarbetet för att göra de territoriella förvaltningsplanerna med nämnda bevarandeåtgärder bindande hade försenats.

96 Vad beträffar de bevarandeåtgärder som föreskrivs i de 11 besluten att utse särskilda bevarandeområden som antogs mellan åren 2015 och 2019, har kommissionen hävdat att dessa beslut endast avser 11 av de 229 områden av gemenskapsintresse som Republiken Bulgarien är skyldig att skydda. För de flesta av dessa områden är det, för att uppnå de föreskrivna målen, dessutom nödvändigt med aktiva åtgärder som är särskilt inriktade på var och en av de olika arter och de olika livsmiljötyper som har en ogynnsam bevarandestatus. De aktiva åtgärderna ska fastställas mot bakgrund av de detaljerade bevarandemål som är specifika för varje område av gemenskapsintresse i fråga, vilket inte har skett i nämnda beslut.

97 Vad beträffar de skyddsåtgärder som Republiken Bulgarien har vidtagit med avseende på särskilda skyddsområden, enligt fågeldirektivet, har kommissionen medgett att vissa åtgärder som vidtas för fågelarter, särskilt bevarandeåtgärder, visserligen indirekt kan vara till nytta även för de arter och livsmiljöer som enligt livsmiljödirektivet skyddas inom ramen för områden av gemenskapsintresse. Denna omständighet kan emellertid inte befria de bulgariska myndigheterna från deras skyldighet att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder för samtliga arter och livsmiljötyper som föreskrivs i livsmiljödirektivet, vilka skyddas inom de aktuella områdena av gemenskapsintresse.

98 Såvitt avser de olika administrativa och normativa rättsakter samt andra strategiska dokument som Republiken Bulgarien har angett under det administrativa förfarandet, vilka enligt denna medlemsstat innehåller åtgärder som har samband med bevarande, bibehållande eller återställande av livsmiljöernas och arternas status i de aktuella områdena av gemenskapsintresse, anser kommissionen att dessa åtgärder, som är alltför generella och bristfälliga, inte utgör bevarandeåtgärder, i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet.

99 Kommissionen anser att de nya besluten att utse särskilda bevarandeområden som Republiken Bulgarien lämnade underrättelse om i maj 2020 inte heller uppfyller kraven i denna bestämmelse. Dessa beslut, som endast innehåller rekommendationer, avser nämligen endast förvaltningen av åkermark och ängsmark och anger inte vem som ska genomföra dem, när och på vilken areal de ska genomföras.

100 Republiken Bulgarien har i sitt svaromål genmält att de bevarandeåtgärder som den har vidtagit är fullständiga, klara och precisa och att de har genomförts på ett effektivt sätt, i enlighet med domstolens praxis. Dessa åtgärder har fastställts med hänsyn till de ekologiska behoven hos de aktuella arterna och livsmiljötyperna.

101 I ett antal fall där de geografiska gränserna för de särskilda skyddsområden som föreskrivs i fågeldirektivet och de områden av gemenskapsintresse som avses i livsmiljödirektivet överlappar varandra, bidrar de förbud och restriktioner som redan införts vad gäller de särskilda skyddsområdena till att bevarandemålen för områden av gemenskapsintresse iakttas.

102 Republiken Bulgarien har i detta avseende lagt fram några exempel på bevarandeåtgärder som är specifika för vissa särskilda skyddsområden, däribland de som föreskrivs i ZBR, i den bulgariska lagstiftningen om jakt och skydd av vilt, fysisk planering av Svartahavets kust, fiske och vattenbruk samt i den nationella lagstiftningen om skogsbruk. Genom jordbruks- och livsmedelsministerns beslut av den 23 februari 2015 har dessutom nationella bestämmelser om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden införts. De är tillämpliga både på livsmiljötyperna för sötvatten och kustvatten och på de arter som är förbundna med dem samt på en rad formationer av ängsmark och av delvis ängsmark och på de arter som är förbundna med dem.

103 Republiken Bulgarien har hävdat att kommissionen har gjort en selektiv tolkning av vissa av de åtgärder som avsågs i det administrativa förfarandet, utanför det övergripande sammanhanget för den bulgariska lagstiftningen och alla de olika handlingar i vilka det redogörs för åtgärderna för att skydda de särskilda bevarandeområdena. De olika rättsakterna och förvaltningsakterna samt planerings-, programplanerings- och strategidokumenten är också relevanta i detta avseende. När dessa akter och dokument betraktas i sin helhet med avseende på ett särskilt bevarandeområde, ska de tillämpas på alla typer av användning av det aktuella området, såväl vad gäller förbud mot och begränsningar av verksamheter som de aktiva åtgärder som vidtagits för att förvalta de aktuella områdena.

104 Denna medlemsstat har tillagt att det i besluten att utse särskilda bevarandeområden hänvisas till rättsakter och förvaltningsakter, planerings-, programplanerings- och strategidokument om åtgärder för att uppnå bevarandemålen för de särskilda bevarandeområdena i fråga. De åtgärder som rekommenderas i dessa beslut skulle också kunna genomföras som frivilliga avtalsmässiga åtgärder, vilket är fallet i andra medlemsstater när det gäller förvaltningen av nätet Natura 2000.

105 Kommissionen har i sin replik gjort gällande att den, i avsaknad av klara argument och exakta hänvisningar i Republiken Bulgariens svaromål, inte kan kontrollera huruvida det stora antalet bilagor till svaromålet kan utgöra stöd för denna medlemsstats argument att dess praxis är förenlig med kraven i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet.

106 Enligt kommissionen har inte samtliga åtgärder som är spridda i rättsakter och förvaltningsakter samt det stora antalet strategiska dokument, planerings- och programplaneringsdokument samband med de särskilda bevarandeområdena i fråga och deras specifika bevarandemål.

107 Denna institution har i detta hänseende påmint om att bevarandeåtgärderna, i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, ska fastställas och genomföras inom ramen för särskilda bevarandeområden och ska grunda sig på bevarandemål som är specifika för varje område (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2019, kommissionen/Portugal (Utseende och skydd av särskilda bevarandeområden), C-290/18, EU:C:2019:669, punkt 52, och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Grekland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punkt 85).

108 Republiken Bulgarien har i sin duplik angett att de fall där bevarandeåtgärder inte har något samband med utseendet av ett särskilt område i allmänhet är de fall där dessa åtgärder vidtas för alla områden eller för områden där en viss livsmiljötyp eller en viss art skyddas.

2. Domstolens bedömning

109 Domstolen konstaterar att kommissionen – i likhet med de argument som denna institution har anfört i samband med den andra anmärkningen – i sin ansökan, vad gäller den tredje anmärkningen, inte har gjort gällande att Republiken Bulgarien har underlåtit att vidta bevarandeåtgärder för de aktuella områdena av gemenskapsintresse, det vill säga de särskilda områden som avses med den första anmärkningen, utan endast att denna medlemsstat ”systematiskt och varaktigt” har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet.

110 Dessutom har kommissionen, såsom i samband med den andra anmärkningen, vad gäller den tredje anmärkningen endast hänvisat till vissa exempel på beslut att utse särskilda bevarandeområden som de bulgariska myndigheterna antagit för att illustrera att Republiken Bulgarien systematiskt och varaktigt har åsidosatt denna bestämmelse.

111 Domstolen finner följaktligen att kommissionen, i strid med den rättspraxis som nämns i punkt 90 ovan, inte har visat att dessa exempel är representativa och inte heller har hänvisat till särskilda områden av gemenskapsintresse eller konkreta särskilda bevarandeområden.

112 Av detta följer att även den tredje anmärkningen ska underkännas.

D. Den fjärde anmärkningen: Felaktigt införlivande med nationell rätt av artikel 6.1 i livsmiljödirektivet

1. Parternas argument

113 Kommissionen har i sin ansökan kritiserat Republiken Bulgarien för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet, eftersom det i denna medlemsstats lagstiftning föreskrivs att det är frivilligt att införa bevarandeåtgärder.

114 Det framgår av domen av den 10 maj 2007, kommissionen/Österrike (C-508/04, EU:C:2007:274, punkterna 76 och 87) att medlemsstaterna är skyldiga att vidta sådana åtgärder.

115 Kommissionen har särskilt gjort gällande att det av lydelsen av artikel 27 ZBR framgår att ”Förvaltningsplaner får utarbetas”. I artiklarna 12 och 19 ZBR föreskrivs det visserligen en möjlighet att förbjuda eller begränsa verksamheter som strider mot bevarandemålen för skyddade områden, om det finns en risk för försämring av dessa områden. Skyldigheten att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder, enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet kan emellertid inte begränsas till de förbud och begränsningar som ska införas, och bör i vissa fall omfatta antagande av aktiva bevarandeåtgärder.

116 I artikel 118 ZBR föreskrivs att åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden ska överensstämma med de prioriteringar som anges i denna lag, inom ramen för den nationella strategin och i den nationella planen för bevarande av den biologiska mångfalden. Denna artikel innehåller emellertid ingen hänvisning till de bevarandeåtgärder som avses i artikel 29 ZBR.

117 Republiken Bulgarien har i sitt svaromål inte bestritt att bevarandeåtgärder enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet alltid ska vidtas, varvid uttrycket ”om så krävs” i denna bestämmelse endast avser förvaltningsplaner och inte kan förstås som en allmän begränsning av skyldigheten att vidta lämpliga rättsliga, administrativa eller avtalsmässiga åtgärder.

118 Med hänvisning till domen av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkterna 60 och 61), och domen av den 24 oktober 2013, kommissionen/Spanien (C-151/12, EU:C:2013:690, punkterna 27 och 28), har denna medlemsstat emellertid hävdat att medlemsstaterna, enligt artikel 288 tredje stycket FEUF, vid införlivandet av ett direktiv har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller valet av medel och metoder för att säkerställa direktivets genomförande. Införlivande av ett direktiv kräver följaktligen inte nödvändigtvis att lagstiftningsåtgärder vidtas i varje medlemsstat.

119 Republiken Bulgarien har i detta avseende gjort gällande att artikel 6.1 i livsmiljödirektivet har införlivats genom artiklarna 12, 19, 27, 29, 30 och 118 ZBR.

120 I artikel 12 i denna lag anges de krav som beslut att utse särskilda bevarandeområden ska uppfylla. Bevarandeåtgärder vidtas således så snart det särskilda bevarandeområdet i fråga har utsetts.

121 I artikel 19 i nämnda lag föreskrivs åtgärder för att skydda områden av gemenskapsintresse innan de utses till särskilda bevarandeområden. Förbud eller begränsningar kan även införas innan ett sådant område utses om det finns en risk för skada på det berörda området. Dessa förbud och restriktioner utgör bevarandeåtgärder, i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet.

122 Republiken Bulgarien har tillagt att förvaltningsplaner enligt artikel 27 ZBR får utarbetas för särskilda bevarandeområden och att det i artikel 29 i denna lag föreskrivs vilka åtgärder som ska ingå i förvaltningsplanerna.

123 Såsom framgår av artikel 30 ZBR ska fysisk riksplanering, regionala utvecklingsplaner för skogsområden, skogsbruksplaner och -program, nationella och regionala program som utarbetas i enlighet med andra lagar vara förenliga med besluten att utse särskilda bevarandeområden och de bevarandeåtgärder som föreskrivs i förvaltningsplanerna.

124 Enligt artikel 118.1 led 2 ZBR ska de bevarandeåtgärder som avses i livsmiljödirektivet anges i varje plan, projekt, program, politik och strategi inom den berörda sektorn.

125 I den bulgariska lagstiftningen föreskrivs således inte bara rättsliga instrument för att säkerställa bevarandet av skyddade områden inom ramen för Natura 2000, utan även uttryckliga bestämmelser som ålägger de behöriga myndigheterna att tillämpa dessa instrument i de fall som föreskrivs och i enlighet med de kriterier som fastställs i livsmiljödirektivet.

126 När det gäller de aktiva bevarandeåtgärderna har Republiken Bulgarien hänvisat till artikel 115.1 led 9 ZBR, enligt vilken ministern för miljö och vatten ska utveckla och genomföra mekanismer för att främja ägarnas eller användarnas, icke-statliga organisationers, föreningars och andras verksamheter när det gäller att bevara, bibehålla och återställa den biologiska mångfalden. Denna medlemsstat har dessutom lagt fram exempel på sådana åtgärder som antagits med tillämpning av bulgarisk lagstiftning.

127 Kommissionen har i sin replik hävdat att artiklarna 12 och 19 ZBR endast avser vissa typer av bevarandeåtgärder, nämligen förbud och begränsningar, och inte proaktiva bevarandeåtgärder. I artiklarna 27 och 29 ZBR föreskrivs endast en möjlighet att utarbeta förvaltningsplaner och inte ett obligatoriskt införande av bevarandeåtgärder för alla områden av gemenskapsintresse. Genom artiklarna 30 och 118.1 ZBR införs vissa krav för vissa typer av planer och program som inte genomför skyldigheterna enligt Natura 2000, men dessa krav innefattar inte en komplett uppsättning bevarandeåtgärder för alla områden som skyddas inom ramen för Natura 2000.

128 Artiklarna 115, 118 och 119.1 ZBR, som Republiken Bulgarien har hänvisat till i sitt svaromål, fastställer de olika enheternas befogenheter i fråga om politiken för biologisk mångfald, men föreskriver inte att nödvändiga bevarandeåtgärder ska fastställas eller tillämpas i alla särskilda bevarandeområden.

129 Republiken Bulgarien har i sin duplik genmält att förvaltningsmyndigheternas självständighet i den bulgariska rättsordningen består i att välja de lämpligaste sätten att genomföra de lagstadgade skyldigheterna.

130 Denna medlemsstat har även åberopat domstolens praxis, särskilt domen av den 3 april 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punkterna 40–41), enligt vilken direktivet, genom att det med avseende på det resultat som ska uppnås ska vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

131 Enligt bestämmelserna i ZBR utgör antagandet av beslut att utse de särskilda bevarandeområden som avses i artikel 12 i denna lag inte en rätt utan en skyldighet för de behöriga administrativa myndigheterna, och detta för samtliga dessa områden. Dessa myndigheter är även skyldiga att i

sina beslut ange föremålet för och målsättningen vad gäller bevarandet av det särskilda bevarandeområdet samt förbud mot eller begränsningar av verksamheter som strider mot dessa mål.

132 Förutom fysisk riksplanering, regionala utvecklingsplaner för skogsområden och planer och program inom skogsbrukssektorn föreskrivs i artikel 30.1 ZBR att alla nationella och regionala program som utarbetas med stöd av andra lagar än ZBR ska överensstämma med besluten att utse särskilda bevarandeområden samt med eventuella ändringar av dessa beslut.

133 Republiken Bulgarien har tillagt att det i artikel 35 ZBR föreskrivs att vissa åtgärder ska vidtas för att bevara arter och särskilt att arter av vilda växter, djur och svampar ska skyddas i sin naturliga miljö genom bland annat bevarande av deras livsmiljöer i det nationella ekologiska nätet, hänförande av arten till ett system för reglerat skydd eller reglerad användning, bibehållande eller återställande av livsmiljön i enlighet med de berörda arternas ekologiska krav.

134 Slutligen föreskrivs det i den nationella vattenlagstiftningen att det är obligatoriskt att vidta åtgärder för att uppnå bevarandemålen för områden av gemenskapsintresse. Såsom framgår av denna lagstiftning ska det i förvaltningsplanerna för avrinningsområden föreskrivas åtgärder som gör det möjligt att uppnå bevarandemålen för dessa områden, på grundval av de analyser som krävs enligt nämnda lagstiftning. Dessa åtgärder avser inte enbart förbud mot eller begränsningar av verksamhet.

2. Domstolens bedömning

135 Enligt artikel 6.1 i livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna, för varje särskilt bevarandeområde, vidta nödvändiga bevarandeåtgärder som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som förtecknas i bilaga 1 till direktivet och de arter som förtecknas i bilaga 2 till samma direktiv, vilka finns i det berörda området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 143 och där angiven rättspraxis).

136 De bevarandeåtgärder som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet får i princip inte begränsas till åtgärder som syftar till att förebygga externa skador och störningar som orsakas av människan och ska vid behov omfatta positiva proaktiva åtgärder för att bibehålla eller återställa områdets bevarandestatus (dom av den 29 juni 2023, kommissionen/Irland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-444/21, EU:C:2023:524, punkt 150).

137 Vad beträffar de tillämpliga nationella bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa genomförandet av dessa skyldigheter, ska det erinras om att bestämmelserna i livsmiljödirektivet ska genomföras med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt (dom av den 21 september 2023, kommissionen/Tyskland (Skydd av särskilda bevarandeområden), C-116/22, EU:C:2023:687, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

138 I förevarande fall har Republiken Bulgarien i sitt svaromål redovisat ett antal bindande bestämmelser enligt vilka de bulgariska myndigheterna ska vidta bevarandeåtgärder, särskilt aktiva bevarandeåtgärder.

139 Kommissionen har i sin replik hävdat att de bulgariska bestämmelserna inte föreskriver någon skyldighet att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder i alla särskilda bevarandeområden.

140 I detta avseende konstaterar domstolen att kommissionens argument grundar sig på en sammanblandning mellan, å ena sidan, avsaknaden av tillräckliga bestämmelser i en medlemsstat som, i enlighet med den rättspraxis som nämnts i punkt 137 ovan, gör det möjligt att vidta lämpliga bevarandeåtgärder och, å andra sidan, underlåtenheten att vidta sådana åtgärder för samtliga särskilda bevarandeområden.

141 Vad gäller den första av dessa aspekter ska det påpekas att kommissionen, med hänsyn till de omständigheter som Republiken Bulgarien har anfört, särskilt exemplen på nationella bestämmelser som föreskriver en skyldighet för de bulgariska myndigheterna att vidta bevarandeåtgärder, inbegripet proaktiva åtgärder, inte har styrkt att den bulgariska lagstiftningen inte gör det möjligt att säkerställa att denna medlemsstats skyldigheter faktiskt uppfylls i enlighet med artikel 6.1 i livsmiljödirektivet.

142 Vad gäller den andra av dessa aspekter konstaterar domstolen att den redan har varit föremål för den tredje anmärkningen, i samband med vilken kommissionen inte har gjort gällande att Republiken Bulgarien har underlåtit att vidta bevarandeåtgärder för de aktuella områdena av gemenskapsintresse, det vill säga de särskilda områden som avses i den första anmärkningen.

143 Den fjärde anmärkningen ska följaktligen underkännas.

144 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet genom att inte så snart som möjligt och senast inom sex år utse 194 av de 229 aktuella områdena av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden.

145 Talan ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

146 Enligt artikel 138.3 i domstolens rättegångsregler ska vardera parten bära sina rättegångskostnader om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter.

147 I förevarande fall har kommissionen och Republiken Bulgarien ömsom tappat målet på vissa punkter. De ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjunde avdelningen) följande:

1) Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013, genom att inte så snart som möjligt och senast inom sex år till särskilda bevarandeområden utse 194 av de 229 områden av gemenskapsintresse som tagits upp i de listor som fastställts i kommissionens beslut 2009/91/EG av den 12 december 2008 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en andra uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den alpina biogeografiska regionen, kommissionens beslut 2009/92/EG av den 12 december 2008 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en preliminär lista över områden av gemenskapsintresse i den biogeografiska Svartahavsregionen, kommissionens beslut 2009/93/EG av den 12 december 2008 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en andra

uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den biogeografiska kontinentalregionen och kommissionens genomförandebeslut 2013/23/EU av den 16 november 2012 om antagande av en sjätte uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den kontinentala biogeografiska regionen.

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Europeiska kommissionen och Republiken Bulgarien ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter