



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Siebte Kammer)

28. April 2022*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 258 AEUV – Umwelt – Richtlinie 2008/56/EG – Meeresumwelt – Art. 5 – Meeresstrategien – Art. 17 Abs. 2 und 3 – Fehlende fristgemäße Überprüfung der Anfangsbewertung und der Beschreibung eines guten Umweltzustands sowie der Umweltziele – Fehlende fristgemäße Übermittlung der Einzelheiten von im Anschluss an die Überprüfungen vorgenommenen Aktualisierungen an die Europäische Kommission“

In der Rechtssache C-510/20

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 12. Oktober 2020,

Europäische Kommission, vertreten durch O. Beynet und I. Zaloguín als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Republik Bulgarien, vertreten durch T. Mitova, L. Zaharieva und T. Tsingileva als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin der Sechsten Kammer I. Ziemele in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Siebten Kammer sowie der Richter P. G. Xuereb und A. Kumin (Berichterstatter),

Generalanwalt: M. Bobek,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

* Verfahrenssprache: Bulgarisch.

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission die Feststellung, dass die Republik Bulgarien gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii sowie aus Art. 17 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) (ABl. 2008, L 164, S. 19) verstoßen hat, indem sie es versäumt hat, innerhalb der gesetzten Fristen zum einen eine Überprüfung und Aktualisierungen erstens der Anfangsbewertung zur Erfassung des aktuellen Umweltzustands der betreffenden Gewässer und der Auswirkungen menschlichen Handelns auf den Umweltzustand dieser Gewässer, zweitens der Beschreibung eines guten Umweltzustands und drittens der Umweltziele und der dazu gehörenden Indikatoren vorzunehmen, und zum anderen, der Kommission diese Aktualisierungen zu übermitteln.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Die Erwägungsgründe 29 und 34 der Richtlinie 2008/56 lauten wie folgt:

„(29) Die Mitgliedstaaten sollten die notwendigen Maßnahmen treffen, um einen guten Umweltzustand in der Meeresumwelt zu erreichen oder zu erhalten. Es ist jedoch einzuräumen, dass möglicherweise bis 2020 nicht in allen Meerestgewässern ein in jeder Hinsicht guter Umweltzustand erreicht oder erhalten werden kann. Daher sind aus Gründen der Billigkeit und Durchführbarkeit Vorkehrungen für Fälle zu treffen, in denen Mitgliedstaaten die festgelegten Umweltziele nicht vollständig erreichen bzw. einen guten Umweltzustand nicht erreichen oder erhalten können.

...

(34) Angesichts des dynamischen Charakters und der natürlichen Variabilität von Meeresökosystemen und da sich die Belastungen und Auswirkungen auf diese Ökosysteme je nach Entwicklung der verschiedenen menschlichen Aktivitäten und der Auswirkungen des Klimawandels ändern können, muss die Beschreibung des guten Umweltzustands möglicherweise im Laufe der Zeit angepasst werden. Daher sollten die Maßnahmenprogramme zum Schutz und zur Bewirtschaftung der Meeresumwelt flexibel und anpassungsfähig sein und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung Rechnung tragen. Die Meeresstrategien sollten aus diesen Gründen in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden.“
- 3 Art. 5 („Meeresstrategien“) Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Jeder Mitgliedstaat entwickelt für jede betreffende Meeresregion oder -unterregion eine Meeresstrategie für seine Meerestgewässer, die mit dem in Absatz 2 Buchstaben a und b dargelegten Aktionsplan im Einklang steht.

(2) Die Mitgliedstaaten, die Anrainerstaaten derselben Meeresregion oder -unterregion sind, arbeiten zusammen, um sicherzustellen, dass innerhalb jeder Meeresregion oder -unterregion die zur Erreichung der Ziele dieser Richtlinie erforderlichen Maßnahmen, insbesondere die

verschiedenen Bestandteile der in den Buchstaben a und b genannten Meeresstrategien, in der betroffenen Meeresregion oder -unterregion gemäß dem folgenden Aktionsplan, für den die jeweiligen Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Ansatz anstreben, kohärent sind und koordiniert werden:

a) Vorbereitung:

- i) spätestens am 15. Juli 2012 Fertigstellung einer Anfangsbewertung zur Erfassung des aktuellen Umweltzustands der betreffenden Gewässer und der Auswirkungen menschlichen Handelns auf den Umweltzustand dieser Gewässer gemäß Artikel 8;
- ii) spätestens am 15. Juli 2012 Beschreibung eines guten Umweltzustands der betreffenden Gewässer gemäß Artikel 9 Absatz 1;
- iii) spätestens am 15. Juli 2012 Festlegung von Umweltzielen und dazu gehörenden Indikatoren gemäß Artikel 10 Absatz 1;

...“

4 Art. 14 („Ausnahmen“) Abs. 1 der Richtlinie sieht vor:

„Ein Mitgliedstaat kann innerhalb seiner Meeresgewässer Fälle ausweisen, in denen aus einem der unter den Buchstaben a bis d genannten Gründe die Umweltziele oder der gute Umweltzustand durch die von ihm getroffenen Maßnahmen nicht in jeder Hinsicht erreicht werden können oder aus den unter Buchstabe e genannten Gründen nicht innerhalb der betreffenden Frist erreicht werden können:

- a) Maßnahme oder Untätigkeit, für die der betreffende Mitgliedstaat nicht verantwortlich ist;
- b) natürliche Ursachen;
- c) höhere Gewalt;
- d) Änderungen bzw. Veränderungen der physikalischen Eigenschaften von Meeresgewässern aufgrund von Maßnahmen aus Gründen des übergeordneten Allgemeininteresses, die gegenüber den negativen Umweltauswirkungen, einschließlich aller grenzüberschreitenden Auswirkungen, stärker ins Gewicht fallen;
- e) natürliche Bedingungen, aufgrund deren eine fristgerechte Verbesserung des Zustands der betreffenden Meeresgewässer nicht möglich ist.

...“

5 Art. 17 („Aktualisierung“) der Richtlinie 2008/56 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Meeresstrategien für jede betroffene Meeresregion oder -unterregion aktualisiert werden.

(2) Die Mitgliedstaaten überprüfen für die Zwecke von Absatz 1 in koordinierter Form gemäß Artikel 5 folgende Bestandteile ihrer Meeresstrategien alle sechs Jahre nach deren Entwicklung:

- a) die Anfangsbewertung und die Beschreibung des guten Umweltzustands gemäß Artikel 8 Absatz 1 bzw. Artikel 9 Absatz 1;

b) die gemäß Artikel 10 Absatz 1 festgelegten Umweltziele;

...

(3) Die Einzelheiten von Aktualisierungen, die im Anschluss an die Überprüfungen gemäß Absatz 2 vorgenommen werden, sind der Kommission, den regionalen Meeresübereinkommen und allen anderen betroffenen Mitgliedstaaten innerhalb von drei Monaten nach ihrer Veröffentlichung gemäß Artikel 19 Absatz 2 zu übermitteln.

...“

6 Art. 19 („Anhörung und Unterrichtung der Öffentlichkeit“) Abs. 2 dieser Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten veröffentlichen Zusammenfassungen folgender Bestandteile ihrer Meeresstrategien bzw. diesbezüglicher Aktualisierungen und bieten der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Stellungnahme:

a) die Anfangsbewertung und die Beschreibung des guten Umweltzustands nach Artikel 8 Absatz 1 bzw. Artikel 9 Absatz 1;

b) die gemäß Artikel 10 Absatz 1 festgelegten Umweltziele;

...“

Vorverfahren

7 Am 8. März 2019 richtete die Kommission ein Aufforderungsschreiben an die Republik Bulgarien, wonach diese es unter Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii sowie Art. 17 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2008/56 versäumt hatte, zum einen spätestens bis zum 15. Juli 2018 die Anfangsbewertung des Zustands der Meeresumwelt, die Beschreibung eines guten Umweltzustands und die Umweltziele zu überprüfen und zu aktualisieren, und zum anderen, der Kommission diese Aktualisierungen spätestens am 15. Oktober 2018 zu übermitteln.

8 In ihrer Antwort vom 7. Mai 2019 gab die Republik Bulgarien an, dass die Baseynova Direktsia „Chernomorski rayon“ (Direktion für Gewässer „Schwarzmeerregion“, Bulgarien) am 16. Juli 2018 in ihrer Eigenschaft als für die Anwendung dieser Richtlinie zuständige Behörde eine Entscheidung über die Durchführung eines öffentlichen Vergabeverfahrens mit dem Titel „Aktualisierung der Anfangsbewertung des Zustands der Meeresumwelt, der Beschreibungen eines guten Umweltzustands, der Umweltziele und der Indikatoren gemäß den Art. 8, 9 und 10 der Richtlinie [2008/56], für fünf Lose“ angekündigt habe. Die Bekanntmachung über die Vergabe dieses öffentlichen Auftrags wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht. Das entsprechende Verfahren wurde jedoch am 27. August 2018 mit der Begründung eingestellt, dass kein Angebot eingegangen sei.

9 In diesem Schreiben legte die Republik Bulgarien auch Pläne vor, um den in Rede stehenden Verstößen abzuwehren, insbesondere das Projekt „Wissen und Information über regionale Tätigkeiten zum Schutz des Schwarzen Meeres“ (*Scirena Black Sea*) (im Folgenden: Projekt *Scirena Black Sea*) im Rahmen des Programms „Umweltschutz und Klimawandel“, das zum Finanzierungsmechanismus des Europäischen Wirtschaftsraums für den Zeitraum von 2014

bis 2021 (im Folgenden: Finanzierungsmechanismus des EWR) gehört. Sie bekräftigte ihre gemäß den Anforderungen der Richtlinie 2008/56 erteilte Zusage, die Überprüfungen und Aktualisierungen vorzunehmen und der Kommission diese Aktualisierungen spätestens am 30. Juni 2020 zu übermitteln.

- 10 Mit Schreiben vom 11. Oktober 2019, das am selben Tag bei der Republik Bulgarien einging, gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie an dem in ihrem Aufforderungsschreiben dargelegten Standpunkt festhielt, da die Republik Bulgarien den Beanstandungen in diesem Schreiben nicht abgeholfen hatte. Sie forderte die Republik Bulgarien auf, binnen zwei Monaten nach Eingang dieser Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um ihr nachzukommen.
- 11 Die Republik Bulgarien antwortete auf diese mit Gründen versehene Stellungnahme mit Schreiben vom 9. Dezember 2019, in dem sie einräumte, dass sie nicht die erforderlichen Aktualisierungen in Bezug auf die Anfangsbewertung der Meeresumwelt, die Beschreibung eines guten Umweltzustands und die Umweltziele vorgelegt habe, und zwar wegen Problemen hinsichtlich der Vergabe eines öffentlichen Auftrags zur Durchführung dieser Aktualisierungen, insbesondere weil im Rahmen des entsprechenden Verfahrens keine Angebote eingegangen seien. Im Übrigen wiederholte dieser Mitgliedstaat seine Zusage, spätestens bis zum 30. Juni 2020 Art. 17 der Richtlinie 2008/56 nachzukommen.
- 12 Da die Antworten der Republik Bulgarien auf die mit Gründen versehene Stellungnahme die Kommission nicht zufriedenstellten, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zur Zulässigkeit der Klage

Vorbringen der Parteien

- 13 Ohne ausdrücklich zu beantragen, dass die vorliegende Klage für unzulässig erklärt wird, trägt die Republik Bulgarien einige Argumente vor, mit denen die Zulässigkeit der Klage in Abrede gestellt wird. Sie macht geltend, dass der Antrag auf Verurteilung wegen Verstoßes gegen die Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii sowie aus Art. 17 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2008/56, so wie ihn die Kommission formuliert habe, zu Rechtsunsicherheit führe, da für das Verständnis der genauen Tragweite eine nachträgliche Auslegung und eine zusätzliche Klarstellung erforderlich seien.
- 14 Im Übrigen sei es nicht möglich, den Gegenstand der Klage eindeutig festzustellen, da gleichzeitig Verletzungen von Verpflichtungen aus zwei Bestimmungen dieser Richtlinie geltend gemacht würden.
- 15 Die Kommission trägt vor, ihre Klage betreffe nicht etwa die Verpflichtung dieses Mitgliedstaats, die anfänglichen Meeresstrategien zu entwickeln und sie der Kommission zu übermitteln, sondern nur die Verpflichtung zur Aktualisierung dieser Meeresstrategien und zur Berichterstattung über diese Aktualisierungen, wie sich sowohl aus dem Aufforderungsschreiben als auch aus der mit Gründen versehenen Stellungnahme ergebe.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 16 Nach ständiger Rechtsprechung zu Art. 120 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs muss die Klageschrift den Streitgegenstand klar und deutlich angeben und eine kurze Darstellung der geltend gemachten Klagegründe enthalten, damit der Beklagte sein Verteidigungsvorbringen vorbereiten und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Daraus folgt, dass sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die eine solche Klage gestützt wird, zusammenhängend und verständlich aus der Klageschrift selbst ergeben müssen und dass die Klageanträge eindeutig formuliert sein müssen, um zu verhindern, dass der Gerichtshof *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht (Urteil vom 31. Oktober 2019, Kommission/Niederlande, C-395/17, EU:C:2019:918, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 17 Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass eine nach Art. 258 AEUV erhobene Klage eine zusammenhängende und genaue Darstellung der Rügen enthalten muss, damit der Mitgliedstaat und der Gerichtshof die Tragweite des gerügten Verstoßes gegen das Unionsrecht richtig erfassen können, was notwendig ist, damit sich der betreffende Staat sachgerecht verteidigen und der Gerichtshof überprüfen kann, ob die behauptete Vertragsverletzung vorliegt (Urteil vom 31. Oktober 2019, Kommission/Niederlande, C-395/17, EU:C:2019:918, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 18 Insbesondere muss die Klage der Kommission eine zusammenhängende und detaillierte Darlegung der Gründe enthalten, aus denen diese zu der Überzeugung gelangt ist, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen eine der ihm nach den Verträgen obliegenden Verpflichtungen verstoßen hat (Urteil vom 31. Oktober 2019, Kommission/Niederlande, C-395/17, EU:C:2019:918, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 19 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Kommission die Bestimmungen des Unionsrechts, die von der Republik Bulgarien verletzt worden sein sollen, nämlich Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii sowie Art. 17 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2008/56, sowie die diesem Mitgliedstaat zur Last gelegten Tatsachen, nämlich das Versäumnis zum einen der Überprüfung und Aktualisierung erstens der Anfangsbewertung zur Erfassung des aktuellen Umweltzustands der betreffenden Gewässer und der Auswirkungen menschlichen Handelns auf den Umweltzustand dieser Gewässer, zweitens der Beschreibung eines guten Umweltzustands und drittens der Umweltziele und der dazu gehörenden Indikatoren und zum anderen der Übermittlung dieser Aktualisierungen an die Kommission innerhalb der durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Frist, genau angegeben hat.
- 20 Im Übrigen wirft der Umstand, dass sich die Kommission in ihrer Klage sowohl auf Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii als auch auf Art. 17 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2008/56 berufen hat, keine Probleme hinsichtlich der Kohärenz der Klage auf. Wie die Republik Bulgarien im Übrigen einräumt, sind diese Bestimmungen nämlich logisch miteinander verbunden, da Art. 17 der Richtlinie die Überprüfung und Aktualisierung der Meeresstrategien betrifft und diese Strategien Gegenstand von Art. 5 der Richtlinie sind.
- 21 Unter diesen Umständen besteht entgegen dem Vorbringen der Republik Bulgarien kein Zweifel daran, dass das vorliegende Verfahren nicht etwa einen Verstoß gegen die Verpflichtungen zur Entwicklung der anfänglichen Meeresstrategien gemäß Art. 5 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii der Richtlinie 2008/56 sowie zur Übermittlung der Bestandteile dieser Strategien an die Kommission betrifft, sondern nur einen Verstoß gegen die in Art. 17 Abs. 2 Buchst. a und b

sowie in Art. 17 Abs. 3 dieser Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen zur Überprüfung und Aktualisierung dieser Strategien und zur Übermittlung dieser Aktualisierungen an die Kommission.

- 22 Nach alledem ist die vorliegende Klage zulässig.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Parteien

- 23 Die Kommission weist zunächst darauf hin, dass die Republik Bulgarien, um ihren Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii sowie aus Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 2008/56 nachzukommen, spätestens bis zum 15. Juli 2018 die Bestandteile ihrer Meeresstrategien betreffend erstens die Anfangsbewertung zur Erfassung des aktuellen Umweltzustands der betreffenden Gewässer und der Auswirkungen menschlichen Handelns auf den Umweltzustand dieser Gewässer gemäß Art. 8 dieser Richtlinie, zweitens die Beschreibung eines guten Umweltzustands gemäß Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie und drittens die Umweltziele und die dazu gehörenden Indikatoren gemäß Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie hätte überprüfen und aktualisieren müssen. Zudem sei dieser Mitgliedstaat nach Art. 17 Abs. 3 der Richtlinie 2008/56 verpflichtet gewesen, der Kommission spätestens am 15. Oktober 2018 detaillierte Informationen über die Aktualisierungen dieser Bestandteile zu übermitteln.
- 24 Die Kommission erklärt, die bulgarischen Behörden hätten die geltend gemachten Verstöße, insbesondere in Bezug auf Art. 17 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2008/56, in ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben eingeräumt. Im Übrigen hätten diese Behörden in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme erneut eingeräumt, dass sie der Kommission nicht die nach dieser Richtlinie erforderlichen Informationen übermittelt hätten und dass dieser Verstoß fortbestehe.
- 25 Die Republik Bulgarien führt erstens aus, sie habe ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii der Richtlinie 2008/56 erfüllt. Sie habe zum einen im Jahr 2012 eine Anfangsbewertung des Zustands der Meeresumwelt vorgenommen, eine Beschreibung eines guten Umweltzustands angefertigt sowie die Umweltziele und die dazu gehörenden Indikatoren festgelegt und zum anderen der Kommission die entsprechenden Berichte übermittelt. In Bezug auf den Verstoß gegen die sich aus dieser Bestimmung ergebenden Verpflichtungen hält sie die vorliegende Klage daher für unbegründet.
- 26 Was zweitens die Überprüfung und Aktualisierung bestimmter Bestandteile ihrer Meeresstrategien betrifft, trägt die Republik Bulgarien vor, dass sie über die Mechanismen verfüge, um die ihr nach Art. 17 der Richtlinie 2008/56 obliegenden Aktualisierungen vorzunehmen, dass aber ein Versuch, zu diesem Zweck einen öffentlichen Auftrag zu vergeben, mangels Angeboten potenzieller Auftragnehmer erfolglos geblieben sei. In der Folge habe sie der Kommission mitgeteilt, dass die Erfüllung dieser Verpflichtungen mit der Einleitung und Durchführung des Projekts Scirena *Black Sea* einhergehen werde.
- 27 Die Republik Bulgarien macht insoweit geltend, dass die Erfüllung dieser Verpflichtungen unter Beachtung der Anforderungen der Richtlinie 2008/56 und der bulgarischen Rechtsvorschriften zu ihrer Umsetzung sowie der bulgarischen Rechtsvorschriften über öffentliche Aufträge erfolgen müsse. Sie trägt ferner vor, sie müsse das Verfahren zur Genehmigung dieses Projekts einhalten

und dieses müsse allen Anforderungen des Finanzierungsmechanismus des EWR genügen. Unter diesen Umständen sei es ihr trotz der ergriffenen Maßnahmen aufgrund objektiver Umstände völlig unmöglich gewesen, ihren Verpflichtungen gemäß Art. 17 Abs. 2 und 3 dieser Richtlinie nachzukommen. Die vorliegende Klage sei daher auch in Bezug auf den angeblichen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus dieser Bestimmung als unbegründet abzuweisen.

- 28 Die Republik Bulgarien beantragt, die Klage insgesamt als unbegründet abzuweisen oder der Klage nur teilweise stattzugeben, soweit sie den Verstoß gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 17 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2008/56 betrifft, und sie im Übrigen abzuweisen.
- 29 Die Kommission erwidert zunächst, die Art. 5 und 17 der Richtlinie 2008/56 seien miteinander verknüpft, da die letztgenannte Bestimmung ausdrücklich auf die erstgenannte verweise. Die Republik Bulgarien sei daher zu Unrecht davon ausgegangen, dass diese Bestimmungen unterschiedliche Verpflichtungen enthielten, die sie teilweise erfüllt habe. Im Übrigen seien die organisatorischen Anstrengungen dieses Mitgliedstaats erst nach Ablauf der Frist für die Aktualisierung seiner Meeresstrategien unternommen worden.
- 30 Sodann trägt die Kommission vor, die Beschreibung der Rechtsvorschriften und Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zum Finanzierungsmechanismus des EWR reiche nicht aus, um die von der Republik Bulgarien geltend gemachte völlige Unmöglichkeit der Erfüllung der Verpflichtungen zur Aktualisierung und zur Übermittlung der fraglichen Aktualisierungen an die Kommission zu rechtfertigen. Zum einen könnten solche technischen Schwierigkeiten es nämlich nicht rechtfertigen, dass die unionsrechtlichen Verpflichtungen nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist erfüllt werden, zum anderen seien diese Rechtsvorschriften und Verfahren den bulgarischen Behörden wohlbekannt.
- 31 Schließlich weist die Kommission darauf hin, dass das neue Projekt zur Überprüfung und Aktualisierung bestimmter Bestandteile der Meeresstrategien der Republik Bulgarien Ende Mai 2020 internen Verfahren mit einer vorgesehenen Dauer von drei Jahren unterworfen worden sei. Es sei für diesen Mitgliedstaat daher unmöglich, seine Zusage, bis zum 30. Juni 2020 einen Bericht vorzulegen, einzuhalten.
- 32 Die Republik Bulgarien führt in ihrer Gegenerwiderng zunächst aus, dass die Unmöglichkeit, den öffentlichen Auftrag für die fraglichen Aktualisierungen zu vergeben, darauf zurückzuführen sei, dass keine Angebote eingegangen seien, und nicht darauf, dass sie keine Anstrengungen unternommen habe.
- 33 Sodann macht sie geltend, das Projekt *Scirena Black Sea* habe neu ausgearbeitet werden müssen, da sich der Hauptpartner daraus zurückgezogen habe.
- 34 Schließlich weist die Republik Bulgarien darauf hin, dass sie mit einem am 16. März 2021 für die Dauer von fünf Monaten geschlossenen Vertrag einem Dritten die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach der Richtlinie 2008/56 übertragen habe, insbesondere in Bezug auf die Aktualisierung ihrer Meeresstrategien und die Erstellung eines Berichts für den Zeitraum von 2012 bis 2017.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 35 Nach Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2008/56 „[arbeiten d]ie Mitgliedstaaten, die Anrainerstaaten derselben Meeresregion oder -unterregion sind, ... zusammen, um sicherzustellen, dass innerhalb jeder Meeresregion oder -unterregion die zur Erreichung der Ziele dieser Richtlinie erforderlichen Maßnahmen, insbesondere die verschiedenen Bestandteile der in den Buchstaben a und b genannten Meeresstrategien, in der betroffenen Meeresregion oder -unterregion ... kohärent sind und koordiniert werden“. Außerdem musste jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii dieser Richtlinie spätestens bis zum 15. Juli 2012 erstens eine Anfangsbewertung zur Erfassung des aktuellen Umweltzustands der betreffenden Gewässer und der Auswirkungen menschlichen Handelns auf den Umweltzustand dieser Gewässer, zweitens eine Beschreibung eines guten Umweltzustands der betreffenden Gewässer und drittens eine Festlegung von Umweltzielen und dazu gehörenden Indikatoren vornehmen.
- 36 Nach Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie 2008/56 sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die Meeresstrategien für jede betroffene Meeresregion oder -unterregion aktualisiert werden. Nach Art. 17 Abs. 2 Buchst. a und b sowie Art. 17 Abs. 3 der Richtlinie müssen zum einen die in Rn. 35 des vorliegenden Urteils genannten Bestandteile der Meeresstrategien alle sechs Jahre nach deren Entwicklung in koordinierter Form gemäß Art. 5 der Richtlinie überprüft werden, und zum anderen sind die Einzelheiten von Aktualisierungen, die im Anschluss an diese Überprüfungen vorgenommen werden, der Kommission innerhalb von drei Monaten nach ihrer Veröffentlichung gemäß Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie zu übermitteln.
- 37 Insoweit wird im 34. Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/56 zur Notwendigkeit, die Meeresstrategien in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren, erklärt, diese bestehe aufgrund des „dynamischen Charakters und der natürlichen Variabilität von Meeresökosystemen und da sich die Belastungen und Auswirkungen auf diese Ökosysteme je nach Entwicklung der verschiedenen menschlichen Aktivitäten und der Auswirkungen des Klimawandels ändern können“. Laut diesem Erwägungsgrund „sollten die Maßnahmenprogramme zum Schutz und zur Bewirtschaftung der Meeresumwelt flexibel und anpassungsfähig sein und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung Rechnung tragen“.
- 38 Da Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii der Richtlinie 2008/56 vorsieht, dass die Anfangsbewertung und die Beschreibung eines guten Umweltzustands sowie die Festlegung der Umweltziele und von dazu gehörenden Indikatoren spätestens am 15. Juli 2012 abgeschlossen sein mussten, ist davon auszugehen, dass zum einen gemäß Art. 17 Abs. 2 Buchst. a und b dieser Richtlinie die Überprüfung dieser Bestandteile der Meeresstrategien spätestens bis zum 15. Juli 2018 hätte erfolgen müssen und zum anderen gemäß Art. 17 Abs. 3 dieser Richtlinie die Einzelheiten von im Anschluss an diese Überprüfungen vorgenommenen Aktualisierungen der Kommission innerhalb von drei Monaten nach ihrer Veröffentlichung hätten übermittelt werden müssen, d. h. spätestens am 15. Oktober 2018.
- 39 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und dass spätere Änderungen nicht berücksichtigt werden können (Urteil vom 4. März 2021, Kommission/Vereinigtes Königreich [Grenzwerte – Stickstoffdioxid], C-664/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2021:171, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 40 Im vorliegenden Fall lief die Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission gesetzt wurde, die der Republik Bulgarien am 11. Oktober 2019 zugegangen ist, am 11. Dezember 2019 ab.
- 41 Es steht fest, dass dieser Mitgliedstaat die in Rn. 38 des vorliegenden Urteils genannten Verpflichtungen aus Art. 17 Abs. 2 Buchst. a und b sowie aus Art. 17 Abs. 3 der Richtlinie 2008/56 nicht innerhalb der vorstehend genannten Frist und noch nicht einmal zu dem Zeitpunkt erfüllt hat, für den er in seinen Antworten auf das Aufforderungsschreiben und die mit Gründen versehene Stellungnahme die Überprüfung und Aktualisierung seiner Meeresstrategien und die Übermittlung dieser Aktualisierungen an die Kommission zugesagt hatte, nämlich am 30. Juni 2020.
- 42 Diese Feststellung kann durch das Vorbringen der Republik Bulgarien nicht in Frage gestellt werden. Erstens ist nämlich das Vorbringen zurückzuweisen, wonach diese ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, ii und iii der Richtlinie 2008/56 erfüllt habe. Dieses Vorbringen betrifft allein die Verpflichtungen zur Entwicklung anfänglicher Meeresstrategien im Jahr 2012 und zur Übermittlung der entsprechenden Berichte an die Kommission. Diese Verpflichtungen sind jedoch, wie sich aus Rn. 21 des vorliegenden Urteils ergibt, nicht Gegenstand der vorliegenden Klage.
- 43 Was zweitens das Vorbringen der Republik Bulgarien angeht, es sei ihr nicht möglich gewesen, innerhalb der durch die Richtlinie 2008/56 vorgeschriebenen Frist ihren Verpflichtungen aus Art. 17 Abs. 2 und 3 dieser Richtlinie nachzukommen, zum einen wegen Schwierigkeiten beim Versuch der Vergabe des fraglichen öffentlichen Auftrags, zum anderen wegen der Notwendigkeit, den Anforderungen des Unionsrechts, des einschlägigen nationalen Rechts und des Verfahrens zur Genehmigung des Projekts *Scirena Black Sea* zu entsprechen, hat die Republik Bulgarien nicht erklärt, inwiefern die Notwendigkeit, den Anforderungen des Unionsrechts zu entsprechen, sie daran hindern konnte, ihren Verpflichtungen aus der oben genannten Bestimmung der Richtlinie 2008/56 nachzukommen. Im Übrigen genügt der Hinweis, dass sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen (Urteil vom 2. April 2020, Kommission/Spanien [Hochwasserrisiken – Bewirtschaftungspläne der Kanarischen Inseln], C-384/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:271, Rn. 12 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 44 Insbesondere ist die Pflicht eines Mitgliedstaats, alle zur Erreichung des durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Ziels erforderlichen Maßnahmen zu treffen, eine durch Art. 288 Abs. 3 AEUV und durch diese Richtlinie selbst auferlegte zwingende Pflicht. Diese Pflicht, alle allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu treffen, obliegt allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten (Urteil vom 16. Juli 2015, Kommission/Bulgarien, C-145/14, nicht veröffentlicht, EU:C:2015:502, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 45 Darüber hinaus sieht die Richtlinie 2008/56 keine Ausnahme von den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus ihrem Art. 17 Abs. 2 und 3 vor. In Art. 14 dieser Richtlinie geht es nur um Ausnahmen in dem Fall, dass ein Mitgliedstaat Fälle ausweisen kann, in denen die Umweltziele oder der gute Umweltzustand nicht vollständig erreicht werden können. Im Übrigen trifft es zwar zu, dass sich der 29. Erwägungsgrund der Richtlinie auf den Fall bezieht, dass ein Mitgliedstaat die festgelegten Umweltziele nicht vollständig erreichen kann, doch betrifft diese Bezugnahme nicht die Verpflichtungen, die sich aus Art. 17 der Richtlinie ergeben.

- 46 Jedenfalls ist darauf hinzuweisen, dass die ersten organisatorischen Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Art. 17 Abs. 2 Buchst. a und b sowie aus Art. 17 Abs. 3 der Richtlinie 2008/56 von der Republik Bulgarien am 16. Juli 2018 ergriffen wurden, wie aus deren Antwort auf das Aufforderungsschreiben hervorgeht, d. h. nach Ablauf der in Art. 17 Abs. 2 dieser Richtlinie vorgesehenen Frist, nämlich dem 15. Juli 2018. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass es diesem Mitgliedstaat nicht möglich war, seinen Verpflichtungen innerhalb der vorgesehenen Frist nachzukommen.
- 47 Drittens ist, da, wie sich aus der in Rn. 39 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, die nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist eingetretenen Veränderungen bei der Beurteilung des Vorliegens der fraglichen Vertragsverletzung nicht berücksichtigt werden können, der Umstand, dass am 16. März 2021 ein Vertrag zur Durchführung der Maßnahmen geschlossen wurde, die erforderlich sind, damit die Republik Bulgarien ihren Verpflichtungen nachkommt, für die Beurteilung der Begründetheit der vorliegenden Vertragsverletzungsklage unerheblich.
- 48 Die Klage der Kommission ist somit begründet.
- 49 Nach alledem ist festzustellen, dass die Republik Bulgarien gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 17 Abs. 2 Buchst. a und b sowie aus Art. 17 Abs. 3 der Richtlinie 2008/56 verstoßen hat, indem sie es versäumt hat, innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zum einen in koordinierter Form gemäß Art. 5 dieser Richtlinie eine Überprüfung der Anfangsbewertung und der Beschreibung eines guten Umweltzustands sowie der Umweltziele vorzunehmen und zum anderen der Kommission die Einzelheiten von im Anschluss an diese Überprüfungen vorgenommenen Aktualisierungen zu übermitteln.

Kosten

- 50 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Republik Bulgarien mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Siebte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Republik Bulgarien hat gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 17 Abs. 2 Buchst. a und b sowie aus Art. 17 Abs. 3 der Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) verstoßen, indem sie es versäumt hat, innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zum einen in koordinierter Form gemäß Art. 5 dieser Richtlinie eine Überprüfung der Anfangsbewertung und der Beschreibung eines guten Umweltzustands sowie der Umweltziele vorzunehmen und zum anderen der Europäischen Kommission die Einzelheiten von im Anschluss an diese Überprüfungen vorgenommenen Aktualisierungen zu übermitteln.**
- 2. Die Republik Bulgarien trägt die Kosten.**

Unterschriften