



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

28 päivänä huhtikuuta 2022 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – SEUT 258 artikla – Ympäristö – Direktiivi 2008/56/EY – Meriympäristöpolitiikka – 5 artikla – Meristrategiat – 17 artiklan 2 ja 3 kohta – Alustavaa arviointia ja ympäristön hyvän tilan määrittämistä sekä ympäristötavoitteita ei ole tarkistettu määräajassa – Tietoja päivityksistä, joita mahdollisesti tehdään tarkistusten seurauksena, ei ole toimitettu Euroopan komissiolle määräajassa

Asiassa C-510/20,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 12.10.2020,

Euroopan komissio, asiamiehinnään O. Beynet ja I. Zaloguin,

kantajana,

vastaan

Bulgarian tasavalta, asiamiehinnään T. Mitova, L. Zaharieva ja T. Tsingileva,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: kuudennen jaoston puheenjohtaja I. Ziemele, joka hoitaa seitsemännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit P. G. Xuereb ja A. Kumin (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Bulgarian tasavalta ei ole noudattanut yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista 17.6.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/56/EY (meristrategiapuitedirektiivi) (EUVL 2008, L 164, s. 19) 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohdan eikä 17 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yhtäältä jättänyt tarkistamatta ja päivittämättä säädettyssä määräajassa ensinnäkin alustavan arvioinnin kyseisten vesien ympäristön senhetkisestä tilasta sekä ihmisen toiminnan vaikutuksesta kyseisiin vesiin, toiseksi ympäristön hyvän tilan määrittämisen ja kolmanneksi ympäristötavoitteet ja niihin liittyvät indikaattorit ja toisaalta se ei ole ilmoittanut näitä päivityksiä kyseiselle toimielimelle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Direktiivin 2008/56 johdanto-osan 29 ja 34 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(29) Jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi tai sen ylläpitämiseksi. Olisi kuitenkin tunnistettava, että ympäristön hyvän tilan saavuttaminen tai ylläpitäminen kaikilta osin kaikilla merivesillä vuoteen 2020 mennessä saattaa olla mahdotonta. Oikeudenmukaisuuden ja toteutettavuuden vuoksi on siksi tarkoituksenmukaista säätää tapauksista, joissa jäsenvaltioiden ei ole mahdollista saavuttaa asetettujen ympäristötavoitteiden haluttua tasoa tai saavuttaa tai ylläpitää ympäristön hyvää tilaa.

--

(34) Koska meriekosysteemit ovat dynaamisia ja luonnostaan vaihtelevia ja koska niihin kohdistuvat paineet ja vaikutukset voivat muuttua ihmisten toimintatapojen kehittyessä ja ilmastonmuutoksen seurauksena, on tärkeää tunnustaa, että ympäristön hyvän tilan määrittämistä saatetaan joutua mukauttamaan ajan myötä. Vastaavasti on tarkoituksenmukaista, että meriympäristön suojelua ja hallintaa koskevat toimenpideohjelmat ovat joustavia ja mukautuvia ja että niissä otetaan huomioon tieteen ja tekniikan kehittyminen. Tämän vuoksi olisi säädettävä meristrategioiden säännöllisestä päivittämisestä.”

- 3 Kyseisen direktiivin 5 artiklan, jonka otsikko on ”Meristrategiat”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on kunkin asianomaisen merialueen tai osa-alueen osalta laadittava merivesilleen meristrategia 2 kohdan a ja b alakohdassa esitetyn toimintasuunnitelman mukaisesti.

2. Merialueen tai osa-alueen jakavien jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavat toimenpiteet, erityisesti a ja b alakohdassa tarkoitettujen meristrategioiden eri osatekijät ovat johdonmukaisia ja että ne koordinoidaan kullakin merialueella tai osa-alueella seuraavan toimintasuunnitelman mukaisesti, jonka osalta asianomaiset jäsenvaltiot pyrkivät noudattamaan yhteistä lähestymistapaa:

a) Valmistelu:

- i) alustavan arvioinnin laatiminen 15 päivään heinäkuuta 2012 mennessä kyseisten vesien ympäristön senhetkisestä tilasta sekä ihmisen toiminnan vaikutuksesta kyseisiin vesiin 8 artiklan mukaisesti;
- ii) kyseisten vesien ympäristön hyvän tilan määrittäminen 15 päivään heinäkuuta 2012 mennessä 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti;
- iii) ympäristötavoitteiden ja niihin liittyvien indikaattoreiden asettaminen 15 päivään heinäkuuta 2012 mennessä 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti;

– –”

- 4 Mainitun direktiivin 14 artiklan, jonka otsikko on ”Poikkeukset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio voi yksilöidä sille kuuluvilla merivesillä tapauksia, joissa ympäristötavoitteita tai ympäristön hyvää tilaa ei voida saavuttaa kaikilta osin tämän jäsenvaltion toimin jostakin a–d alakohdassa luetellusta syystä tai niitä ei voida saavuttaa asetetussa aikataulussa e alakohdassa tarkoitetuista syistä:

- a) toimi tai toimien puute, joista asianomainen jäsenvaltio ei ole vastuussa;
- b) luonnon aiheuttamat olosuhteet;
- c) ylivoimaisen esteen aiheuttamat olosuhteet;
- d) merivesien fyysisten ominaisuuksien muutokset sellaisten toimien seurauksena, joiden perusteena on ympäristöön kohdistuvia kielteisiä – myös rajat ylittäviä – vaikutuksia merkittävämpi yleinen etu;
- e) luonnonolot, jotka eivät mahdollista kyseisten merivesien tilan paranemista ajoissa.

– –”

- 5 Direktiivin 2008/56 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Päivittäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on kunkin merialueen tai osa-alueen osalta varmistettava, että meristrategiat päivitetään.

2. Edellä 1 kohdan soveltamiseksi jäsenvaltioiden on 5 artiklassa tarkoitettulla koordinoitulla tavalla tarkistettava seuraavassa luetellut meristrategioidensa osat joka kuudes vuosi strategioiden laatimisen jälkeen:

- a) 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu alustava arviointi sekä 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ympäristön hyvän tilan määrittäminen;
- b) 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti asetetut ympäristötavoitteet;

– –

3. Tiedot päivityksistä, joita mahdollisesti tehdään 2 kohdassa tarkoitettujen tarkistusten seurauksena, on toimitettava komissiolle, meriä koskeville alueellisille yleissopimuksille ja muille

jäsenvaltioille, joita asia koskee, kolmen kuukauden kuluessa niiden julkaisemisesta 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

– –”

- 6 Kyseisen direktiivin 19 artiklan, jonka otsikko on ”Yleisön kuuleminen ja tiedottaminen”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on julkaistava yhteenvedot meristrategioiden jäljempänä luetelluista osista tai niihin liittyvät päivitykset ja varmistettava, että yleisöllä on mahdollisuus esittää niistä huomionsa:

- a) 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu alustava arviointi sekä 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ympäristön hyvän tilan määrittäminen;
- b) 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti asetetut ympäristötavoitteet;

– –”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 7 Komissio lähetti 8.3.2019 Bulgarian tasavallalle virallisen huomautuksen, jonka mukaan kyseinen jäsenvaltio ei ollut direktiivin 2008/56 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohdan sekä 17 artiklan 2 ja 3 kohdan vaatimusten mukaisesti yhtäältä tarkistanut ja päivittänyt 15.7.2018 mennessä meriympäristön tilaa koskevaa alustavaa arviointia, ympäristön hyvän tilan määrittämistä eikä ympäristötavoitteita eikä toisaalta ilmoittanut sille näitä päivityksiä 15.10.2018 mennessä.
- 8 Bulgarian tasavalta ilmoitti 7.5.2019 päivätyssä vastauksessaan, että Baseynova Direktsia ”Chernomorski rayon” (Mustanmeren alue, Bassinin piiri, Bulgaria) oli 16.7.2018 ilmoittanut kyseisen direktiivin täytäntöönpanosta vastaavana viranomaisena päätöksestä järjestää julkinen hankinta, jonka otsikko on ”Meriympäristön tilan alustavan arvioinnin, ympäristön hyvän tilan määrittämisen, ympäristötavoitteiden ja indikaattoreiden päivittäminen direktiivin [2008/56] 8, 9 ja 10 artiklan mukaisesti viidelle erälle”. Tätä julkista hankintaa koskeva ilmoitus julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Siihen liittyvä menettely päätettiin kuitenkin 27.8.2018, koska yhtään tarjousta ei ollut saatu.
- 9 Tässä kirjeessä Bulgarian tasavalta esitti myös suunnitelmia kyseisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisten korjaamiseksi ja erityisesti ympäristönsuojelu- ja ilmastonmuutosohjelman yhteydessä hankkeen ”Mustanmeren alueellisten suojelutoimintojen tuntemus ja niistä tiedottaminen” (SCIRENA Black Sea) (jäljempänä SCIRENA Black Sea -hanke), joka kuuluu Euroopan talousalueen rahoitusjärjestelmään vuodesta 2014 vuoteen 2021 ulottuvalla ajanjaksolla (jäljempänä ETA-rahoitusjärjestelmä). Kyseinen jäsenvaltio vahvisti direktiivin 2008/56 vaatimusten mukaisesti antamansa sitoumuksen suorittaa tarkistuksia ja päivityksiä sekä ilmoittaa nämä päivitykset komissiolle 30.6.2020 mennessä.

- 10 Komissio antoi 11.10.2019 päivätyllä kirjeellä, jonka Bulgarian tasavalta vastaanotti samana päivänä, perustellun lausunnon, jossa se pysytti virallisessa huomautuksessa esittämänsä kannan, koska Bulgarian tasavalta ei ollut korjannut kyseisessä huomautuksessa esiin tuotuja puutteita. Se kehotti kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa kyseisen lausunnon vastaanottamisesta.
- 11 Bulgarian tasavalta vastasi mainittuun perusteltuun lausuntoon 9.12.2019 päivätyllä kirjeellä, jossa se myönsi, ettei se ollut toimittanut tarvittavia päivityksiä meriympäristön alustavasta arvioinnista, hyvän ekologisen tilan määrittelystä ja ympäristötavoitteista niiden ongelmien vuoksi, jotka liittyivät näiden päivitysten toteuttamisen varmistamista koskevan julkisen hankintasopimuksen tekemiseen erityisesti siksi, ettei tarjouksia ollut saatu siihen liittyvän menettelyn yhteydessä. Kyseinen jäsenvaltio toisti lisäksi sitoumuksensa noudattaa 30.6.2020 mennessä direktiivin 2008/56 17 artiklaa.
- 12 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Bulgarian tasavallan perusteltuun lausuntoon antamiin vastauksiin, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

- 13 Bulgarian tasavalta ei esitä nimenomaista vaatimusta nyt käsiteltävän kanteen tutkimatta jättämisestä, mutta se vetoaa kuitenkin tiettyihin argumentteihin, joilla se pyrkii riitauttamaan kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisen. Se väittää, että vaatimus siitä, että sen todetaan jättäneen noudattamatta direktiivin 2008/56 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohdan sekä 17 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteita, sellaisena kuin komissio on sen muotoillut, aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta, koska sen täsmällisen ulottuvuuden ymmärtämiseksi jälkikäteen tulkinta ja lisäselvennys olisivat tarpeen.
- 14 Kyseinen jäsenvaltio katsoo lisäksi, ettei ole mahdollista määrittää selvästi, mikä on kanteen kohde, kun otetaan huomioon se, että samanaikaisesti vedotaan kyseisen direktiivin kahdessa säännöksessä säädettyjen velvoitteiden noudattamatta jättämiseen.
- 15 Komissio toteaa, ettei sen kanne koske kyseisen jäsenvaltion velvoitetta laatia alkuperäiset meristrategiat ja ilmoittaa niistä komissiolle, vaan se koskee ainoastaan näiden meristrategioiden päivittämisvelvoitetta ja näiden päivittämisten ilmoittamisvelvoitetta, kuten sekä virallisesta huomautuksesta että perustellusta lausunnosta ilmenee.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 16 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c alakohtaan liittyvästä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että kannekirjelmässä on mainittava selvästi ja täsmällisesti oikeudenkäynnin kohde ja esitettävä yhteenveto kanteen tueksi vedotuista perusteista, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne

- perustuu, on ilmevä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä ja että kannekirjelmän vaatimukset on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin kanneperusteesta (tuomio 31.10.2019, komissio v. Alankomaat, C-395/17, EU:C:2019:918, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 17 Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että SEUT 258 artiklaan perustuvassa kanteessa on esitettävä väitteet johdonmukaisesti ja täsmällisesti, jotta jäsenvaltio ja unionin tuomioistuin voivat arvioida tarkasti sen unionin oikeuden rikkomisen laajuuden, josta jäsenvaltiota moititaan; tämä on välttämätön edellytys sille, että kyseinen jäsenvaltio voi käyttää hyödyllisesti puolustautumisoikeuksiaan ja että unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysoikeuksia jätetty noudattamatta väitetyllä tavalla (tuomio 31.10.2019, komissio v. Alankomaat, C-395/17, EU:C:2019:918, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
 - 18 Komission kanteessa on erityisesti esitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti syyt, joiden vuoksi se on vakuuttunut siitä, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta jotakin sille perussopimusten perusteella kuuluvista velvoitteista (tuomio 31.10.2019, komissio v. Alankomaat, C-395/17, EU:C:2019:918, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
 - 19 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että kyseinen toimielin ilmoittaa täsmällisesti ne unionin oikeuden säännökset, joita Bulgarian tasavallan väitetään rikkoneen, eli direktiivin 2008/56 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohdan sekä 17 artiklan 2 ja 3 kohdan, sekä seikat, joista kyseistä jäsenvaltiota moititaan, eli sen, että se on yhtäältä jättänyt tarkistamatta ja päivittämättä ensinnäkin alustavan arvioinnin kyseisten vesien ympäristön senhetkisestä tilasta sekä ihmisen toiminnan vaikutuksesta kyseisiin vesiin, toiseksi ympäristön hyvän tilan määrittämisen ja kolmanneksi ympäristötavoitteet ja niihin liittyvät indikaattorit ja että se ei toisaalta ole ilmoittanut näitä päivityksiä säädetyssä määräajassa kyseiselle toimielimelle.
 - 20 Myöskään se, että komissio on kanteessaan vedonnut yhdessä kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohtaan ja 17 artiklan 2 ja 3 kohtaan, ei aiheuta ongelmia kanteen johdonmukaisuuden osalta. Kuten Bulgarian tasavaltakin myöntää, nämä säännökset liittyvät loogisesti toisiinsa, sillä kyseinen 17 artikla koskee meristrategioiden tarkistamista ja päivittämistä ja näitä strategioita tarkoitetaan kyseisessä 5 artiklassa.
 - 21 Näin ollen – toisin kuin Bulgarian tasavalta väittää – ei ole epäilystäkään siitä, että nyt kyseessä oleva menettely ei koske direktiivin 2008/56 5 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohdan mukaisten alkuperäisten meristrategioiden laatimisvelvoitteiden ja näiden strategioiden eri osatekijöiden ilmoittamista komissiolle koskevan velvoitteen laiminlyöntiä, vaan se koskee ainoastaan näiden strategioiden tarkistamista ja päivittämistä ja päivittämisestä ilmoittamista koskevien velvoitteiden, joista säädetään kyseisen direktiivin 17 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa ja 17 artiklan 3 kohdassa, noudattamatta jättämistä.
 - 22 Tällä perusteella nyt käsiteltävä kanne otetaan tutkittavaksi.

Asiakysymys

Asianosaisten lausumat

- 23 Komissio muistuttaa aluksi, että Bulgarian tasavallan olisi direktiivin 2008/56 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohdan ja 17 artiklan 2 kohdan mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi pitänyt tarkistaa ja päivittää 15.7.2018 mennessä ne meristrategioiden osatekijät, jotka koskevat ensinnäkin kyseisen direktiivin 8 artiklan mukaista alustavaa arviointia kyseisten vesien ympäristön senhetkisestä tilasta sekä ihmisen toiminnan vaikutuksesta kyseisiin vesiin, toiseksi mainitun direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaista ympäristön hyvän tilan määrittämistä ja kolmanneksi saman direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaisia ympäristötavoitteita ja niihin liittyviä indikaattoreita. Lisäksi kyseinen jäsenvaltio oli direktiivin 2008/56 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti velvollinen toimittamaan komissiolle yksityiskohtaiset tiedot näiden tietojen päivityksistä 15.10.2018 mennessä.
- 24 Komissio väittää, että Bulgarian viranomaiset ovat viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa tunnustaneet erityisesti direktiivin 2008/56 17 artiklan 2 ja 3 kohdan osalta esiin tuodut jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämiset. Lisäksi perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa nämä viranomaiset ovat uudelleen tunnustaneet, etteivät ne ole antaneet komissiolle tämän direktiivin mukaisesti vaadittuja tietoja, ja näin on edelleenkin asian laita.
- 25 Bulgarian tasavalta korostaa ensinnäkin noudattaneensa direktiivin 2008/56 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohdan mukaisia velvoitteitaan. Se väittää yhtäältä tehneensä meriympäristön alustavan arvioinnin, määrittäneensä ympäristön hyvän tilan ja asettaneensa ympäristötavoitteet niihin liittyvine indikaattoreineen vuonna 2012 ja toisaalta antaneensa vastaavat kertomukset kyseiselle toimielimelle. Tästä säännöksestä johtuvien velvoitteiden laiminlyönnin osalta se katsoo, että nyt käsiteltävänä oleva kanne on perusteeton.
- 26 Toiseksi Bulgarian tasavalta väittää meristrategioidensa tiettyjen osien tarkistamisen ja päivittämisen osalta, että sillä on käytössään mekanismit sen varmistamiseksi, että sille direktiivin 2008/56 17 artiklan nojalla kuuluvat päivitykset suoritetaan, mutta että tätä koskeva julkinen hankinta oli jäänyt tuloksettomaksi, koska mahdolliset sopimuskumppanit eivät olleet tehneet tarjouksia. Tämän jälkeen se on ilmoittanut komissiolle, että näiden velvoitteiden noudattaminen kulkee rinnakkain SCIRENA Black Sea -hankkeen aloittamisen ja toteuttamisen kanssa.
- 27 Tältä osin Bulgarian tasavalta väittää, että tässä toteuttamisessa on noudatettava direktiivin 2008/56 ja sen täytäntöönpanemiseksi annetun Bulgarian lainsäädännön sekä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön vaatimuksia. Kyseinen jäsenvaltio toteaa lisäksi, että sillä oli velvollisuus noudattaa kyseisen hankkeen hyväksymismenettelyn vaatimuksia ja että sen oli täytettävä kaikki ETA:n rahoitusmekanismin vaatimukset. Näin ollen sen oli toteuttamistaan toimista huolimatta objektiivisten olosuhteiden vuoksi täysin mahdotonta noudattaa kyseisen direktiivin 17 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti sitoumuksiaan. Nyt käsiteltävänä oleva kanne on näin ollen hylättävä perusteettomana myös viimeksi mainitusta säännöksestä johtuvien velvoitteiden väitetyn noudattamatta jättämisen osalta.
- 28 Bulgarian tasavalta vaatii, että kanne hylätään kokonaisuudessaan perusteettomana tai että kanne hyväksytään vain siltä osin kuin se koskee sen direktiivin 2008/56 17 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä ja että kanne hylätään muilta osin.

- 29 Komissio vastaa ensinnäkin, että direktiivin 2008/56 5 ja 17 artikla liittyvät toisiinsa, ja jälkimmäisessä säännöksessä viitataan nimenomaisesti ensin mainittuun säännökseen. Bulgarian tasavalta on siis katsonut virheellisesti, että näihin säännöksiin sisältyy erillisiä velvoitteita, joita se on osittain noudattanut. Lisäksi kyseinen jäsenvaltio on käyttänyt järjestelykeinojaan vasta sen meristrategioiden päivittämiseksi asetetun määräajan päättymisen jälkeen.
- 30 Tämän jälkeen komissio väittää, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemistä ja ETA:n rahoitusmekanismia koskevan lainsäädännön ja menettelyjen kuvaus ei riitä oikeuttamaan Bulgarian tasavallan esittämää perustelua sille, että sen oli ehdottoman mahdotonta noudattaa päivittämisvelvoitettaan ja velvoitettaan ilmoittaa komissiolle kyseiset päivitykset. Yhtäältä tällaisilla teknisillä vaikeuksilla ei voida perustella sitä, ettei unionin oikeudessa asetettuja velvoitteita ole noudatettu säädetyssä määräajassa, ja toisaalta Bulgarian viranomaiset tunsivat hyvin kyseisen lainsäädännön ja menettelyt.
- 31 Lopuksi komissio toteaa, että toukokuun 2020 lopulla aloitettiin Bulgarian tasavallan meristrategioiden tiettyjen osatekijöiden uutta tarkistamis- ja päivittämissopimusta koskevat sisäiset menettelyt, joiden oletettu kesto on kolme vuotta. Kyseisen jäsenvaltion on siis mahdotonta noudattaa sitoumustaan esittää kertomus 30.6.2020 mennessä.
- 32 Bulgarian tasavalta korostaa vastauskirjelmässään ensinnäkin, että se, ettei kyseisiä päivityksiä koskevaa julkista hankintasopimusta voida tehdä, johtuu tarjousten puuttumisesta eikä sen ponnistelujen puuttumisesta.
- 33 Tämän jälkeen kyseinen jäsenvaltio väittää, että oli tarpeen valmistella uudelleen SCIRENA Black Sea -hanke, koska pääkumppani vetäytyi hankkeesta.
- 34 Bulgarian tasavalta toteaa lopuksi antaneensa 16.3.2021 viideksi kuukaudeksi tehdyllä sopimuksella kolmannen osapuolen hoidettavaksi sen direktiivin 2008/56 mukaisten sitoumusten täytäntöönpanon muun muassa meristrategioiden päivitysten ja vuodesta 2012 vuoteen 2017 ulottuvaa ajanjaksoa koskevan kertomuksen laatimisen osalta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 35 On muistutettava, että direktiivin 2008/56 5 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että ”merialueen tai osa-alueen jakavien jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi vaadittavat toimenpiteet, erityisesti a ja b alakohdassa tarkoitettut meristrategioiden eri osatekijät ovat johdonmukaisia ja että ne koordinoidaan kullakin merialueella tai osa-alueella”. Lisäksi kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on 15.7.2012 mennessä ensinnäkin laadittava alustava arviointi kyseisten vesien ympäristön senhetkisestä tilasta sekä ihmisen toiminnan vaikutuksesta kyseisiin vesiin, toiseksi määritettävä kyseisten vesien ympäristön hyvä tila ja kolmanneksi asetettava ympäristötavoitteet ja niihin liittyvät indikaattorit.
- 36 Direktiivin 2008/56 17 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kunkin merialueen tai osa-alueen osalta varmistettava, että meristrategiat päivitetään. Kyseisen direktiivin 17 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan sekä 17 artiklan 3 kohdan perusteella yhtäältä tämän tuomion 35 kohdassa mainittuja meristrategioiden osatekijöitä on tarkasteltava mainitun direktiivin 5 artiklassa täsmennetyllä tavalla koordinoitusti joka kuudes vuosi strategioiden

laatimisen jälkeen ja toisaalta tiedot päivityksistä, joita mahdollisesti tehdään tarkistusten seurauksena, on toimitettava komissiolle kolmen kuukauden kuluessa niiden julkaisemisesta saman direktiivin 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

- 37 Tältä osin direktiivin 2008/56 johdanto-osan 34 perustelukappaleessa selitetään meristrategioiden säännöllisten päivittämisten tarve sillä, että ”meriekosysteemit ovat dynaamisia ja luonnostaan vaihtelevia ja – – niihin kohdistuvat paineet ja vaikutukset voivat muuttua ihmisten toimintatapojen kehittyessä ja ilmastomuutoksen seurauksena”. Tämän perustelukappaleen mukaan ”on tarkoituksenmukaista, että meriympäristön suojelua ja hallintaa koskevat toimenpideohjelmat ovat joustavia ja mukautuvia ja että niissä otetaan huomioon tieteen ja tekniikan kehittyminen”.
- 38 Koska direktiivin 2008/56 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohdassa säädetään, että alustava arviointi ja ympäristön hyvän tilan määrittäminen sekä ympäristötavoitteiden ja niihin liittyvien indikaattoreiden vahvistaminen on saatettava päätökseen 15.7.2012 mennessä, on katsottava yhtäältä, että näiden meristrategioiden osat olisi pitänyt tarkistaa kyseisen direktiivin 17 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti 15.7.2018 mennessä, ja toisaalta, että näiden tarkistusten perusteella tehdyt päivitykset olisi mainitun direktiivin 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti pitänyt ilmoittaa komissiolle kolmen kuukauden kuluessa niiden julkaisemisesta eli 15.10.2018 mennessä.
- 39 On myös muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia voida ottaa huomioon (tuomio 4.3.2021, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (Raja-arvot - NO₂), C-664/18, ei julkaistu, EU:C:2021:171, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Nyt käsiteltävässä asiassa komission antamassa perustellussa lausunnossa, jonka Bulgarian tasavalta vastaanotti 11.10.2019, asetettu määräaika päättyi 11.12.2019.
- 41 On kuitenkin selvää, että kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut tämän tuomion 38 kohdassa mainittuja direktiivin 2008/56 17 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan ja 17 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan edellä mainitussa määräajassa eikä edes sinä päivänä, johon mennessä kyseinen jäsenvaltio oli viralliseen huomautukseen ja perusteltuun lausuntoon antamissaan vastauksissa sitoutunut tarkistamaan ja päivittämään meristrategiansa sekä ilmoittamaan kyseiset päivitykset tälle toimielimelle, eli 30.6.2020.
- 42 Bulgarian tasavallan esittämät väitteet eivät voi horjuttaa tätä toteamusta. Ensinnäkin on hylättävä väitteet, joiden mukaan Bulgarian tasavalta oli noudattanut direktiivin 2008/56 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan i, ii ja iii alakohdan mukaisia velvoitteitaan. Nämä väitteet koskevat yksinomaan velvoitteita laatia alustavat meristrategiat vuoden 2012 aikana sekä antaa komissiolle vastaavat kertomukset. Kuten tämän tuomion 21 kohdasta ilmenee, nämä velvoitteet eivät kuitenkaan ole nyt käsiteltävän kanteen kohteena.
- 43 Toiseksi Bulgarian tasavallan siitä väitteestä, jonka mukaan sen oli mahdotonta noudattaa direktiivissä 2008/56 säädettyssä määräajassa direktiivin 17 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan erityisesti yhtäältä siitä syystä, että se oli kohdannut vaikeuksia kyseessä olevan julkisen hankinnan yhteydessä, ja toisaalta siitä syystä, että oli tarpeen noudattaa unionin oikeuden, merkityksellisen kansallisen lainsäädännön sekä SCIRENA Black Sea -hankkeen

hyväksymismenettelyn mukaisia vaatimuksia, on todettava, että Bulgarian tasavalta ei ole selittänyt, miltä osin unionin oikeuden vaatimusten noudattamista koskeva tarve olisi voinut estää sitä noudattamasta direktiivin 2008/56 edellä mainitun säännöksen mukaisia velvoitteita. Muilta osin riittää, kun todetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut direktiivistä johtuvia velvoitteitaan ja määräaikoja (tuomio 2.4.2020, komissio v. Espanja (Tulvariskit – Kanariansaarten hallintasuunnitelmat), C-384/19, ei julkaistu, EU:C:2020:271, 12 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 44 Erityisesti jäsenvaltiolle on SEUT 288 artiklan kolmannessa kohdassa ja kyseisessä direktiivissä itsessään asetettu sitova velvollisuus ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä velvollisuus ryhtyä kaikkiin yleis- tai erityistoimenpiteisiin kuuluu kaikille jäsenvaltioiden viranomaisille (tuomio 16.7.2015, komissio v. Bulgaria, C-145/14, ei julkaistu, EU:C:2015:502, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 45 Direktiivissä 2008/56 ei myöskään säädetä minkäänlaisesta poikkeuksesta jäsenvaltioille 17 artiklan 2 ja 3 kohdan perusteella kuuluvista velvoitteista, koska kyseisen direktiivin 14 artikla koskee yksinomaan poikkeuksia silloin, kun jäsenvaltio voi yksilöidä tapaukset, joissa ympäristötavoitteita tai ympäristön hyvää tilaa ei voida saavuttaa kokonaisuudessaan. Vaikka pitääkin paikkansa, että kyseisen direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleessa viitataan tapauksiin, joissa jäsenvaltioiden ei ole mahdollista saavuttaa asetettujen ympäristötavoitteiden haluttua tasoa, tämä viittaus ei kuitenkaan koske saman direktiivin 17 artiklasta johtuvia velvoitteita.
- 46 Joka tapauksessa on täsmennettävä, että Bulgarian tasavalta toteutti ensimmäiset organisatoriset toimenpiteet, joilla oli tarkoitus noudattaa direktiivin 2008/56 17 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa sekä 17 artiklan 3 kohdassa asetettuja velvoitteita, 16.7.2018 – kuten sen vastauksesta viralliseen huomautukseen ilmenee –, toisin sanoen kyseisen direktiivin 17 artiklan 2 kohdassa asetetun määräajan päätyttyä eli 15.7.2018 jälkeen. Näin ollen ei voida katsoa, että kyseisen jäsenvaltion olisi ollut mahdotonta noudattaa sitoumuksiaan asetetussa määräajassa.
- 47 Kolmanneksi koska – kuten tämän tuomion 39 kohdassa esiin tuodusta oikeuskäytännöstä ilmenee – perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen tehtyjä muutoksia ei voida ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, sillä, että 16.3.2021 tehtiin sopimus, jolla Bulgarian tasavallan oli tarkoitus toteuttaa velvoitteidensa noudattamisen edellyttämät toimenpiteet, ei ole merkitystä nyt käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen riittävien perustelujen arvioimiseksi.
- 48 Tämän vuoksi on katsottava, että komission nostama kanne on perusteltu.
- 49 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on todettava, että Bulgarian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2008/56 17 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan eikä kyseisen direktiivin 17 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säädettyssä määräajassa yhtäältä kyseisen direktiivin 5 artiklassa säädetyllä tavalla koordinoitusti tarkistanut alustavaa arviointia, määrittänyt ympäristön hyvää tilaa eikä asettanut ympäristötavoitteita eikä se toisaalta ole toimittanut komissiolle tietoja päivityksistä, joita mahdollisesti tehdään tarkistusten seurauksena.

Oikeudenkäyntikulut

- 50 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Bulgarian tasavalta on hävinnyt asian, se on komission vaatimusten mukaisesti velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (seitsemäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Bulgarian tasavalta ei ole noudattanut yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista 17.6.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/56/EY (meristrategiapuitedirektiivi) 17 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan eikä kyseisen direktiivin 17 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säädetyssä määräajassa yhtäältä kyseisen direktiivin 5 artiklassa säädetyllä tavalla koordinoitusti tarkistanut alustavaa arviointia, määrittänyt ympäristön hyvää tilaa eikä asettanut ympäristötavoitteita eikä se toisaalta ole toimittanut Euroopan komissiolle tietoja päivityksistä, joita mahdollisesti tehdään tarkistusten seurauksena.**
- 2) **Bulgarian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset