



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 28 kwietnia 2022 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE –
Środowisko naturalne – Dyrektywa 2008/56/WE – Polityka środowiska morskiego –
Artykuł 5 – Strategie morskie – Artykuł 17 ust. 2 i 3 – Niedokonanie w terminie przeglądu
oceny wstępnej i ustalenia dobrego stanu środowiska oraz celów środowiskowych –
Nieprzekazanie Komisji Europejskiej w terminie szczegółów dotyczących aktualizacji
przeprowadzonych w następstwie przeglądów

W sprawie C-510/20

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia
zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 12 października 2020 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali O. Beynet i I. Zaloguin, w charakterze
pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Bułgarii, którą reprezentowały T. Mitova, L. Zaharieva i T. Tsingileva, w charakterze
pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: I. Ziemele, prezes szóstej izby, pełniąca obowiązki prezesa siódmej izby, P. G. Xuereb
i A. Kumin (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: bułgarski.

Wyrok

- 1 W swej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie z jednej strony, że z powodu niedokonania w wyznaczonym terminie, po pierwsze, przeglądu i aktualizacji wstępnej oceny obecnego stanu środowiska danych wód oraz oddziaływania na nie wynikającego z działalności człowieka, po drugie, ustalenia dobrego stanu środowiska dla danych wód oraz, po trzecie, celów środowiskowych i związanych z nimi wskaźników, a z drugiej strony, że z powodu nieprzekazania Komisji tych aktualizacji, Republika Bułgarii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) oraz art. 17 ust. 2 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej) (Dz.U. 2008, L 164, s. 19).

Ramy prawne

- 2 Zgodnie z motywami 29 i 34 dyrektywy 2008/56:

„(29) Państwa członkowskie powinny podejmować niezbędne środki w celu osiągnięcia bądź utrzymania dobrego stanu ekologicznego środowiska morskiego. Należy jednak zaznaczyć, że osiągnięcie bądź utrzymanie dobrego stanu ekologicznego środowiska pod każdym względem może nie być możliwe w przypadku wszystkich wód morskich do roku 2020. Dlatego z uwagi na rzetelność i wykonalność należy ustanowić przepisy uwzględniające przypadki, kiedy realizacja wyznaczonych ambitnych celów środowiskowych lub osiągnięcie czy też utrzymanie dobrego stanu ekologicznego środowiska są niemożliwe dla danego państwa członkowskiego.

[...]

(34) W związku z dynamicznym charakterem ekosystemów morskich i ich naturalną zmiennością, a także z uwagi na fakt, że presje i oddziaływanie na nie mogą się różnić wraz z ewolucją charakteru działalności człowieka oraz zmianami klimatu, określenie dobrego stanu środowiska może z czasem wymagać dostosowania. Zgodnie z tym programy środków na rzecz ochrony środowiska morskiego i zarządzania nim powinny być elastyczne i możliwe do dostosowania do zmian, a także powinny uwzględniać rozwój naukowy i technologiczny. Należy w związku z tym przyjąć przepisy pozwalające na regularną aktualizację strategii morskich”.
- 3 Artykuł 5 tej dyrektywy, zatytułowany „Strategie morskie”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Każde państwo członkowskie opracowuje w odniesieniu do każdego odpowiedniego regionu lub podregionu morskiego strategię morską dla jego wód morskich zgodnie z planem działania określonym w ust. 2 lit. a) i b).

2. Państwa członkowskie wchodzące w skład tego samego regionu lub podregionu morskiego prowadzą współpracę służącą zagwarantowaniu spójności i koordynacji – w obrębie każdego regionu lub podregionu morskiego – środków wymaganych do osiągnięcia celów niniejszej dyrektywy, w szczególności poszczególnych elementów strategii morskich, o których mowa

w lit. a) i b), na terenie danego regionu lub podregionu morskiego zgodnie z następującym planem działania, w ramach którego zainteresowane państwa członkowskie starają się realizować wspólne podejście:

a) przygotowanie:

- (i) dokonanie, w terminie do dnia 15 lipca 2012 r., wstępnej oceny obecnego stanu środowiska danych wód oraz oddziaływania na nie wynikającego z działalności człowieka, zgodnie z art. 8;
- (ii) ustalenie, w terminie do dnia 15 lipca 2012 r., dobrego stanu środowiska dla danych wód, zgodnie z art. 9 ust. 1;
- (iii) określenie, w terminie do dnia 15 lipca 2012 r., szeregu celów środowiskowych i związanych z nimi wskaźników, zgodnie z art. 10 ust. 1;

[...]”.

4 Artykuł 14 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wyjątki”, przewiduje w ust. 1:

„Państwo członkowskie może określić przykłady obszarów na terenie swoich wód morskich, gdzie z jakiegokolwiek powodu wymienionego w lit. a)–d) cele środowiskowe lub dobry stan ekologiczny środowiska nie mogą zostać osiągnięte we wszystkich aspektach przy zastosowaniu środków przyjętych przez to państwo członkowskie lub z powodów, o których mowa w lit. e), nie mogą zostać osiągnięte w określonym przedziale czasowym:

- a) działanie lub brak działania, za które dane państwo członkowskie nie jest odpowiedzialne;
- b) przyczyny naturalne;
- c) siła wyższa;
- d) modyfikacje lub zmiany fizycznych właściwości wód morskich spowodowane przez działania podjęte z ważnych względów interesu publicznego, które zostały uznane za istotniejsze niż negatywne oddziaływanie na środowisko, w tym oddziaływanie transgraniczne;
- e) warunki naturalne, które nie pozwalają na szybką poprawę stanu danych wód morskich.

[...]”.

5 Artykuł 17 dyrektywy 2008/56, zatytułowany „Aktualizacja”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają aktualizowanie strategii morskich dotyczących każdego danego regionu lub podregionu morskiego.

2. Do celów ust. 1 państwa członkowskie dokonują w sposób skoordynowany, o czym mowa w art. 5, przeglądu następujących elementów swoich strategii morskich co sześć lat od momentu ich pierwotnego określenia:

- a) pierwotnej oceny i ustalenia dobrego stanu środowiska, przewidzianych odpowiednio w art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1;
- b) celów środowiskowych określonych zgodnie z art. 10 ust. 1;

[...]

3. Szczegóły dotyczące aktualizacji przeprowadzonych w następstwie przeglądów przewidzianych w ust. 2 są przesyłane Komisji, regionalnym konwencjom morskim i pozostałym zainteresowanym państwom członkowskim w ciągu trzech miesięcy po ich opublikowaniu zgodnie z art. 19 ust. 2.

[...]”.

- 6 Artykuł 19 tej dyrektywy, zatytułowany „Informowanie społeczeństwa i konsultacje”, stanowi w ust. 2:

„Państwa członkowskie publikują i publicznie udostępniają podsumowania następujących elementów strategii morskich lub dotyczących ich uaktualnień, umożliwiając zgłaszanie do nich uwag:

- a) wstępna ocena i określenie dobrego stanu środowiska, przewidziane, odpowiednio, w art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1;
- b) cele środowiskowe określone zgodnie z art. 10 ust. 1;

[...]”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 7 W dniu 8 marca 2019 r. Komisja skierowała do Republiki Bułgarii wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że to państwo członkowskie, naruszając art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) oraz art. 17 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/56, po pierwsze, nie dokonało przeglądu i aktualizacji, najpóźniej do dnia 15 lipca 2018 r., wstępnej oceny stanu środowiska morskiego, ustalenia dobrego stanu środowiska i celów środowiskowych, a po drugie, nie przekazało Komisji informacji o tych aktualizacjach, najpóźniej do dnia 15 października 2018 r.
- 8 W odpowiedzi z dnia 7 maja 2019 r. Republika Bułgarii wskazała, że Baseynova Direktsia „Chernomorski rayon” (dyrekcja basenu „regionu Morza Czarnego”, Bułgaria) w dniu 16 lipca 2018 r. ogłosiła, jako organ właściwy w zakresie stosowania tej dyrektywy, decyzję o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego zatytułowanego „Aktualizacja wstępnej oceny stanu środowiska morskiego, ustalenia dobrego stanu środowiska, celów środowiskowych i wskaźników, zgodnie z art. 8, 9 i 10 dyrektywy [2008/56], w odniesieniu do pięciu części”. Ogłoszenie o tym zamówieniu publicznym zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Jednakże związane z nim postępowanie zostało zakończone w dniu 27 sierpnia 2018 r. ze względu na to, że nie wpłynęła żadna oferta.
- 9 W piśmie tym Republika Bułgarii przedstawiła również plany zmierzające do zaradzenia rozpatrywanym uchybieniom, w tym między innymi projekt „Dane i informacje dotyczące działań regionalnych na rzecz ochrony Morza Czarnego” (Scirena *Black Sea*) (zwany dalej „projektem Scirena *Black Sea*”) w ramach programu „Ochrona środowiska i zmiany klimatu”, który jest objęty mechanizmem finansowym Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2014–2021 (zwanym dalej „mechanizmem finansowym EOG”). To państwo członkowskie

potwierdziło swoje zobowiązanie, zgodnie z wymogami dyrektywy 2008/56, do dokonania przeglądów i aktualizacji, a także do przekazania Komisji informacji o tych aktualizacjach najpóźniej do dnia 30 czerwca 2020 r.

- 10 Pismem z dnia 11 października 2019 r., doręczonym w tym samym dniu Republice Bułgarii, Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko wyrażone w wezwaniu do usunięcia uchybienia, ponieważ Republika Bułgarii nie zaradziła zarzutom sformułowanych w tym wezwaniu. Komisja wezwała to państwo członkowskie do podjęcia, w terminie dwóch miesięcy od otrzymania wspomnianej opinii, działań koniecznych w celu zastosowania się do tej opinii.
- 11 Republika Bułgarii odpowiedziała na uzasadnioną opinię pismem z dnia 9 grudnia 2019 r., w którym przyznała, że nie dostarczyła wymaganych aktualizacji dotyczących wstępnej oceny środowiska morskiego, ustalenia dobrego stanu środowiska i celów środowiskowych ze względu na problemy związane z udzieleniem zamówienia publicznego mającego na celu zapewnienie realizacji tych aktualizacji, a w szczególności nieotrzymania ofert w ramach odnośnego postępowania. To państwo członkowskie potwierdziło ponadto swoje zobowiązanie do wykonania, najpóźniej do dnia 30 czerwca 2020 r., art. 17 dyrektywy 2008/56.
- 12 Uznawszy odpowiedzi udzielone przez Republikę Bułgarii na uzasadnioną opinię za niesatysfakcjonujące, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie dopuszczalności skargi

Argumentacja stron

- 13 Republika Bułgarii, nie wnosząc wyrażnie o uznanie niniejszej skargi za niedopuszczalną, przedstawia jednakże pewne argumenty podważające jej dopuszczalność. Podnosi ona, że wniosek o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) oraz art. 17 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/56 w brzmieniu sformułowanym przez Komisję jest źródłem niepewności prawnej, ponieważ w celu zrozumienia jego dokładnego zakresu konieczna jest interpretacja a posteriori oraz dalsze wyjaśnienia.
- 14 Ponadto to państwo członkowskie uważa, że nie jest możliwe jasne ustalenie, jaki jest przedmiot skargi ze względu na jednoczesne powołanie się na uchybienia zobowiązaniom przewidzianym w dwóch przepisach tej dyrektywy.
- 15 Komisja podnosi, że jej skarga nie dotyczy obowiązków tego państwa członkowskiego w zakresie opracowania wstępnych strategii morskich i powiadomienia o nich Komisji, lecz jedynie obowiązków uaktualniania tych strategii morskich i składania sprawozdań z tych aktualizacji, co wynika zarówno z wezwania do usunięcia uchybienia, jak i z uzasadnionej opinii.

Ocena Trybunału

- 16 Z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika, że każda skarga wszczynająca postępowanie powinna zawierać wyraźne i precyzyjne określenie przedmiotu sporu oraz zwięzłe przedstawienie zarzutów umożliwiające stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Trybunałowi – dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem któregoś zarzutu (wyrok z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Niderlandy, C-395/17, EU:C:2019:918, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 17 Trybunał orzekł też, że skarga wniesiona na podstawie art. 258 TFUE powinna przedstawiać zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego danemu państwu naruszenia prawa Unii, co jest niezbędnym warunkiem możliwości podjęcia przez to państwo skutecznej obrony oraz zbadania przez Trybunał istnienia zarzucanego temu państwu uchybienia (wyrok z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Niderlandy, C-395/17, EU:C:2019:918, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 18 W szczególności skarga Komisji powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły ją do przekonania, iż dane państwo członkowskie uchybiło któremuś ze zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatów (wyrok z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Niderlandy, C-395/17, EU:C:2019:918, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 19 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że instytucja ta dokładnie wskazuje przepisy prawa Unii, które miała naruszyć Republika Bułgarii, a mianowicie art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) oraz art. 17 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/56, jak również zarzucane temu państwu członkowskiemu okoliczności faktyczne, a mianowicie z jednej strony niedokonanie przeglądu i aktualizacji, po pierwsze, wstępnej oceny obecnego stanu środowiska danych wód oraz oddziaływania na nie wynikającego z działalności człowieka, po drugie, ustalenia dobrego stanu środowiska oraz, po trzecie, celów środowiskowych i związanych z nimi wskaźników, a z drugiej strony nieprzekazanie Komisji informacji o tych aktualizacjach w terminie wyznaczonym w tej dyrektywie.
- 20 Ponadto okoliczność, że Komisja w swojej skardze powołała się łącznie na art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) oraz na art. 17 ust. 2 i 3 wspomnianej dyrektywy, nie budzi zastrzeżeń co do spójności skargi. Jak bowiem przyznaje zresztą Republika Bułgarii, przepisy te są logicznie ze sobą powiązane, ponieważ ów art. 17 dotyczy przeglądu i aktualizacji strategii morskich, a strategie te są objęte wspomnianym art. 5.
- 21 W tych okolicznościach, wbrew temu, co twierdzi Republika Bułgarii, nie ulega wątpliwości, że niniejsze postępowanie dotyczy nie uchybienia zobowiązaniom w zakresie opracowania wstępnych strategii morskich, zgodnie z art. 5 ust. 1 i art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) dyrektywy 2008/56, oraz powiadomienia Komisji o elementach tych strategii, lecz jedynie uchybienia zobowiązaniom w zakresie przeglądu i aktualizacji tych strategii oraz przekazania tej instytucji informacji o tych aktualizacjach, przewidzianym odpowiednio w art. 17 ust. 2 lit. a) i b) oraz art. 17 ust. 3 tej dyrektywy.
- 22 Z powyższych rozważań wynika, że skargę w niniejszej sprawie należy uznać za dopuszczalną.

Co do istoty

Argumentacja stron

- 23 Komisja przypomina przede wszystkim, że w celu wykonania ciężących na niej zobowiązań, które wynikają z art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) oraz art. 17 ust. 2 dyrektywy 2008/56, Republika Bułgarii powinna była dokonać przeglądu i aktualizacji, najpóźniej do dnia 15 lipca 2018 r., elementów swoich strategii morskich dotyczących, po pierwsze, wstępnej oceny obecnego stanu środowiska danych wód i oddziaływania na nie wynikającego z działalności człowieka zgodnie z art. 8 tej dyrektywy, po drugie, ustalenia dobrego stanu środowiska na podstawie art. 9 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, i po trzecie, celów środowiskowych i związanych z nimi wskaźników w myśl art. 10 ust. 1 tej dyrektywy. Co więcej, to państwo członkowskie było zobowiązane, zgodnie z art. 17 ust. 3 dyrektywy 2008/56, do przekazania tej instytucji szczegółowych informacji na temat aktualizacji tych elementów najpóźniej do dnia 15 października 2018 r.
- 24 Komisja stwierdza, że władze bułgarskie przyznały się w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia do zarzucanych im uchybień, w szczególności w odniesieniu do art. 17 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/56. Ponadto w odpowiedzi na uzasadnioną opinię władze te ponownie przyznały, że nie dostarczyły Komisji informacji wymaganych na mocy tej dyrektywy, a naruszenie to nadal trwa.
- 25 Republika Bułgarii podkreśla w pierwszej kolejności, że wywiązała się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) dyrektywy 2008/56. Państwo to utrzymuje, że w 2012 r. dokonało wstępnej oceny stanu środowiska morskiego, ustaliło dobry stan środowiska oraz wyznaczyło cele środowiskowe i związane z nimi wskaźniki, a także przekazało odpowiednie sprawozdania tej instytucji. W konsekwencji, jeśli chodzi o uchybienie zobowiązaniom wynikającym z tego przepisu, Republika Bułgarii uważa, że niniejsza skarga jest bezzasadna.
- 26 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o przegląd i aktualizację niektórych elementów jej strategii morskich, Republika Bułgarii utrzymuje, że dysponuje mechanizmami zapewniającymi przeprowadzanie aktualizacji, które są od niej wymagane na podstawie art. 17 dyrektywy 2008/56, ale że próba udzielenia w tym celu zamówienia publicznego pozostała bezowocna z powodu braku ofert ze strony potencjalnych wykonawców. Następnie Republika Bułgarii poinformowała Komisję, że wykonanie tych zobowiązań będzie wiązało się z rozpoczęciem i realizacją projektu Scirena *Black Sea*.
- 27 W tym względzie Republika Bułgarii podnosi, że wspomniana realizacja powinna nastąpić z poszanowaniem wymogów dyrektywy 2008/56 i transponującego ją ustawodawstwa bułgarskiego, jak również z poszanowaniem tego ustawodawstwa w dziedzinie zamówień publicznych. Ponadto to państwo członkowskie zauważa, że było zobowiązane do poszanowania procedury zatwierdzenia tego projektu oraz że projekt ten powinien spełniać wszystkie wymogi mechanizmu finansowego EOG. W tych okolicznościach, pomimo podjętych działań, z uwagi na obiektywne okoliczności, wywiązanie się przez Republikę Bułgarii ze swoich zobowiązań zgodnie z art. 17 ust. 2 i 3 tej dyrektywy było absolutnie niemożliwe. Niniejszą skargę należy zatem oddalić jako bezzasadną również w odniesieniu do domniemanego uchybienia zobowiązaniom wynikającym z tego ostatniego przepisu.
- 28 Republika Bułgarii wnosi o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej lub o uwzględnienie skargi jedynie w części – w zakresie, w jakim dotyczy ona uchybienia zobowiązaniom ciężącym na niej na mocy art. 17 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/56 – oraz o oddalenie jej w pozostałym zakresie.

- 29 Komisja odpowiada przede wszystkim, że art. 5 i 17 dyrektywy 2008/56 są ze sobą powiązane, ponieważ drugi z tych przepisów wyraźnie odsyła do pierwszego. Republika Bułgarii błędnie zatem uznała, że przepisy te zawierają odrębne obowiązki, z których częściowo się wywiązała. Ponadto wysiłki organizacyjne zostały podjęte przez to państwo członkowskie dopiero po upływie terminu ustalonego na aktualizację strategii morskich.
- 30 Następnie Komisja stwierdza, że opis przepisów i procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych i mechanizmu finansowego EOG nie jest wystarczający, aby uzasadnić podnoszoną przez Republikę Bułgarii bezwzględną niemożność wywiązania się z obowiązku aktualizacji i przekazania Komisji informacji o rzeczonych aktualizacjach. Po pierwsze bowiem, takie trudności techniczne nie mogą uzasadniać nieposzanowania obowiązków określonych przez prawo Unii w wyznaczonym terminie, a po drugie, te przepisy i procedury są dobrze znane władzom bułgarskim.
- 31 Wreszcie Komisja podnosi, że nowy projekt przeglądu i aktualizacji niektórych elementów strategii morskich Republiki Bułgarii został poddany pod koniec maja 2020 r. procedurom wewnętrznym, których przewidziany czas trwania wynosi trzy lata. W związku z tym państwo to nie ma możliwości wywiązania się ze swojego obowiązku przedstawienia sprawozdania do dnia 30 czerwca 2020 r.
- 32 Republika Bułgarii podkreśla przede wszystkim w duplice, że niemożność udzielenia zamówienia publicznego na rzeczzone aktualizacje było spowodowane brakiem ofert, a nie brakiem starań z jej strony.
- 33 Następnie to państwo członkowskie podnosi, że konieczne było dokonanie nowego opracowania projektu Scirena *Black Sea* z powodu wycofania się głównego partnera.
- 34 Wreszcie Republika Bułgarii wskazuje, że w drodze umowy zawartej w dniu 16 marca 2021 r. na okres pięciu miesięcy powierzyła osobie trzeciej wykonanie zobowiązań ciążących na niej na podstawie dyrektywy 2008/56, w szczególności w odniesieniu do aktualizacji strategii morskich i sporządzenia sprawozdania za lata 2012–2017.

Ocena Trybunału

- 35 Należy przypomnieć, że z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2008/56 wynika, iż „[p]aństwa członkowskie wchodzące w skład tego samego regionu lub podregionu morskiego prowadzą współpracę służącą zagwarantowaniu spójności i koordynacji – w obrębie każdego regionu lub podregionu morskiego – środków wymaganych do osiągnięcia celów niniejszej dyrektywy, w szczególności poszczególnych elementów strategii morskich, o których mowa w lit. a) i b), na terenie danego regionu lub podregionu morskiego”. Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) tej dyrektywy, każde państwo członkowskie powinno opracować, najpóźniej do dnia 15 lipca 2012 r., wstępną ocenę obecnego stanu środowiska danych wód i oddziaływania na nie wynikającego z działalności człowieka, po drugie, ustalić dobry stan środowiska dla danych wód, i po trzecie, określić szereg celów środowiskowych i związanych z nimi wskaźników.
- 36 Zgodnie z art. 17 ust. 1 dyrektywy 2008/56 państwa członkowskie zapewniają aktualizowanie strategii morskich dotyczących każdego danego regionu lub podregionu morskiego. Zgodnie z art. 17 ust. 2 lit. a) i b) oraz art. 17 ust. 3 tej dyrektywy, po pierwsze, elementy strategii morskich, o których mowa w pkt 35 niniejszego wyroku, powinny być poddawane przeglądowi w sposób skoordynowany, o czym mowa w art. 5 tej dyrektywy, co sześć lat od momentu ich

pierwotnego określenia, a po drugie, szczegóły dotyczące aktualizacji przeprowadzonych w następstwie tych przeglądów należy przekazać Komisji w ciągu trzech miesięcy po ich opublikowaniu zgodnie z art. 19 ust. 2 tej dyrektywy.

- 37 W tym względzie motyw 34 dyrektywy 2008/56 wyjaśnia konieczność regularnej aktualizacji strategii morskich „dynamicznym charakterem ekosystemów morskich i ich naturalną zmiennością, a także z uwagi na fakt, że presje i oddziaływanie na nie mogą się różnić wraz z ewolucją charakteru działalności człowieka oraz zmianami klimatu”. Zgodnie z tym motywem „programy środków na rzecz ochrony środowiska morskiego i zarządzania nim powinny być elastyczne i możliwe do dostosowania do zmian, a także powinny uwzględniać rozwój naukowy i technologiczny”.
- 38 Ponieważ art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) dyrektywy 2008/56 stanowi, że wstępna ocena i ustalenie dobrego stanu środowiska oraz wyznaczenie celów środowiskowych i związanych z nimi wskaźników powinny zostać zakończone do dnia 15 lipca 2012 r., należy uznać, po pierwsze, że przeglądu tych elementów strategii morskich należało dokonać najpóźniej do dnia 15 lipca 2018 r., zgodnie z art. 17 ust. 2 lit. a) i b) tej dyrektywy, a po drugie, że szczegóły dotyczące aktualizacji przeprowadzonych w następstwie tych przeglądów należało przekazać Komisji w ciągu trzech miesięcy po ich opublikowaniu, zgodnie z art. 17 ust. 3 wspomnianej dyrektywy, czyli najpóźniej do dnia 15 października 2018 r.
- 39 Należy również przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału występowanie uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji państwa członkowskiego, w jakiej znajduje się ono na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, oraz że późniejsze zmiany nie mogą być brane pod uwagę [wyrok z dnia 4 marca 2021 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Wartości dopuszczalne – NO₂), C-664/18, niepublikowany, EU:C:2021:171, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 40 W niniejszej sprawie termin wyznaczony w uzasadnionej opinii wydanej przez Komisję i doręczonej Republice Bułgarii w dniu 11 października 2019 r. upłynął w dniu 11 grudnia 2019 r.
- 41 Otóż jest bezsporne, że to państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 17 ust. 2 lit. a) i b) oraz art. 17 ust. 3 dyrektywy 2008/56, o których mowa w pkt 38 niniejszego wyroku, w wyżej wymienionym terminie, ani nawet w terminie, w jakim wspomniane państwo członkowskie zobowiązało się w swoich odpowiedziach na wezwanie do usunięcia uchybienia i na uzasadnioną opinię do przeglądu i aktualizacji swoich strategii morskich, jak również do przekazania Komisji informacji o tych aktualizacjach, to jest do dnia 30 czerwca 2020 r.
- 42 Tego ustalenia nie mogą podważyć argumenty podniesione przez Republikę Bułgarii. Po pierwsze, należy oddalić twierdzenia, zgodnie z którymi Republika Bułgarii wywiązała się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 5 ust. 2 lit. a) ppkt (i)–(iii) dyrektywy 2008/56. W rzeczywistości twierdzenia te dotyczą jedynie obowiązku opracowania w 2012 r. wstępnych strategii morskich i przekazania Komisji odpowiednich sprawozdań. Obowiązki te nie są jednak – jak wynika z pkt 21 niniejszego wyroku – przedmiotem niniejszej skargi.
- 43 Po drugie, co się tyczy argumentacji, w ramach której Republika Bułgarii utrzymuje, że nie miała możliwości wykonania w terminie wyznaczonym w dyrektywie 2008/56 zobowiązań, które na niej ciąży na mocy art. 17 ust. 2 i 3 tej dyrektywy, w szczególności z powodu, po pierwsze, trudności napotkanych przy próbie udzielenia omawianego zamówienia publicznego, a po drugie,

konieczności poszanowania wymogów prawa Unii, właściwych przepisów krajowych oraz procedury zatwierdzenia projektu Scirena *Black Sea*, należy zauważyć, że Republika Bułgarii nie wyjaśniła, w jaki sposób konieczność poszanowania wymogów prawa Unii uniemożliwiła jej wypełnienie zobowiązań wynikających z wyżej wymienionego przepisu dyrektywy 2008/56. W pozostałym zakresie wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje występujące w jego wewnętrznym porządku prawnym w celu uzasadnienia niewypełnienia obowiązków i niedotrzymania terminów ustanowionych w dyrektywie [wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Hiszpania (Ryzyko powodziowe – plan zarządzania dla Wysp Kanaryjskich), C-384/19, niepublikowany, EU:C:2020:271, pkt 12 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 44 W szczególności obowiązek państwa członkowskiego w zakresie podjęcia wszelkich działań niezbędnych do osiągnięcia rezultatu wyznaczonego w dyrektywie jest zobowiązaniem wiążącym, wynikającym z art. 288 akapit trzeci TFUE oraz z samej tej dyrektywy. Ten obowiązek podjęcia wszelkich środków ogólnych lub szczególnych wiąże wszystkie organy państw członkowskich (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Bułgaria, C-145/14, niepublikowany, EU:C:2015:502, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 Ponadto dyrektywa 2008/56 nie przewiduje żadnych wyjątków od obowiązków spoczywających na państwach członkowskich zgodnie z art. 17 ust. 2 i 3 tej dyrektywy, ponieważ jej art. 14 przewiduje wyjątki tylko wtedy, gdy państwo członkowskie może określić przykłady, gdzie cele środowiskowe lub dobry stan ekologiczny środowiska nie mogą zostać w pełni osiągnięte. Ponadto, o ile prawdą jest, że motyw 29 wspomnianej dyrektywy odnosi się do niemożności realizacji przez dane państwo członkowskie wyznaczonych ambitnych celów środowiskowych, o tyle odniesienie to nie dotyczy jednak obowiązków wynikających z art. 17 tej dyrektywy.
- 46 W każdym wypadku należy uściślić, że Republika Bułgarii podjęła – jak wynika z odpowiedzi tego państwa na wezwanie do usunięcia uchybienia – pierwsze działania organizacyjne mające na celu wywiązanie się z ciężących na niej zobowiązań na podstawie art. 17 ust. 2 lit. a) i b) oraz art. 17 ust. 3 dyrektywy 2008/56 w dniu 16 lipca 2018 r., czyli po upływie terminu przewidzianego w art. 17 ust. 2 tej dyrektywy, tj. w dniu 15 lipca 2018 r. Nie można zatem uznać, że wspomniane państwo członkowskie nie było w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań w przewidzianym terminie.
- 47 Po trzecie, ponieważ – jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 39 niniejszego wyroku – zmiany, które nastąpiły po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, nie mogą być brane pod uwagę przy ocenie istnienia rozpatrywanego uchybienia, okoliczność, że w dniu 16 marca 2021 r. zawarto umowę mającą na celu wprowadzenie w życie działań niezbędnych do wykonania przez Republikę Bułgarii jej zobowiązań, nie ma znaczenia dla oceny zasadności niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 48 W tych okolicznościach należy uznać, że skarga wniesiona przez Komisję jest zasadna.
- 49 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie dokonując, po pierwsze, w wyznaczonym terminie, w sposób skoordynowany, o czym mowa w art. 5 dyrektywy 2008/56, przeglądu wstępnej oceny i ustalenia dobrego stanu środowiska oraz celów środowiskowych, a po drugie, nie przekazując Komisji szczegółów dotyczących aktualizacji przeprowadzonych w następstwie tych przeglądów, Republika Bułgarii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 17 ust. 2 lit. a) i b) oraz art. 17 ust. 3 tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

- 50 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Bułgarii kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

1) Nie dokonując, po pierwsze, w wyznaczonym terminie, w sposób skoordynowany, o czym mowa w art. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej), przeglądu wstępnej oceny i ustalenia dobrego stanu środowiska oraz celów środowiskowych, a po drugie, nie przekazując Komisji Europejskiej szczegółów dotyczących aktualizacji przeprowadzonych w następstwie tych przeglądów, Republika Bułgarii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 17 ust. 2 lit. a) i b) oraz art. 17 ust. 3 tej dyrektywy.

2) Republika Bułgarii zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy