



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 26. aprila 2018*

„Neizpolnitev obveznosti države – Varstvo narave – Direktiva 2009/147/ES – Ohranjanje prostoživečih ptic – Posebna območja varstva (POV) – Razvrstitev ozemelj, ki so glede na število in velikost najprimernejša za ohranjanje vrst ptic, navedenih v Prilogi I k Direktivi 2009/147, kot POV – Območje, pomembno za ohranjanje ptic (OPOP) – OPOP Rila – Razvrstitev dela OPOP Rila kot POV“

V zadevi C-97/17,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 24. februarja 2017,

Evropska komisija, ki jo zastopata P. Mihaylova in C. Hermes, agenta,

tožeča stranka,

proti

Republiki Bolgariji, ki jo zastopata E. Petranova in L. Zaharieva, agentki,

tožena stranka,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Rosas, sodnik, C. Toader (poročevalka), A. Prechal, sodnici, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Bolgarija s tem, da v posebno območje varstva (v nadaljevanju: POV) ni vključila celotnega območja, ki je pomembno za ohranjanje ptic (v nadaljevanju: OPOP) in ki zajema gorovje Rila (v nadaljevanju: OPOP Rila), ozemelj, ki so

* Jezik postopka: bolgarščina.

glede na število in velikost najprimernejša za ohranjanje vrst, navedenih v Prilogi I k Direktivi 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7, v nadaljevanju: Direktiva o pticah), ni razvrstila kot POV in zato ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1) te direktive.

Pravni okvir

2 Direktiva o pticah se v skladu s svojim členom 1(1) nanaša na ohranjanje vseh prostoživečih vrst ptic, naravno prisotnih na evropskem ozemlju držav članic, kjer se uporablja Pogodba DEU. Njen cilj je varovanje, upravljanje in nadzor teh vrst, pri čemer določa pravila njihovega izkoriščanja.

3 Člen 4(1) in (2) te direktive določa:

„1. Vrste iz Priloge I so predmet posebnih ukrepov za ohranitev njihovih habitatov, da se zagotovi preživetje in razmnoževanje teh vrst na njihovem območju razširjenosti.

V zvezi s tem se upoštevajo:

- (a) vrste, ki jim grozi izumrtje;
- (b) vrste, občutljive na določene spremembe v svojih habitatih;
- (c) vrste, za katere se šteje, da so redke, ker so njihove populacije majhne ali pa so omejeno lokalno razširjene;
- (d) druge vrste, ki zahtevajo posebno pozornost zaradi posebne narave svojih habitatov.

Kot osnova za vrednotenje se upoštevajo trendi in nihanja populacijskih nivojev.

Države članice razvrstijo zlasti ozemlja, ki so glede na število in velikost najprimernejša, kot [POV] za ohranjanje teh vrst, upoštevaje varstvene zahteve teh vrst na geografskem območju morja in kopnega, kjer se uporablja ta direktiva.

2. Države članice sprejmejo podobne ukrepe za redno pojavljajoče se selitvene vrste, ki niso navedene v Prilogi I, upoštevaje njihovo potrebo po varstvu na geografskem območju morja in kopnega, kjer se uporablja ta direktiva, kar zadeva njihova območja za razmnoževanje, goljenje in prezimovanje ter počivališča na njihovih selitvenih poteh. Države članice zato posvetijo posebno pozornost varovanju mokrišč ter zlasti mokrišč mednarodnega pomena.“

4 Člen 12(1) in (2) navedene direktive določa:

„1. Države članice vsaka tri leta od 7. aprila 1981 predložijo Komisiji poročilo o izvajanju nacionalnih predpisov, sprejetih na podlagi te direktive.

2. Komisija vsaka tri leta pripravi zbirno poročilo, ki temelji na informacijah iz odstavka 1. Tisti del osnutka poročila, ki zajema informacije, ki so jih priskrbele države članice, se pošlje organom zadevne države članice, da jih preverijo in potrdijo. Končna različica poročila se pošlje državam članicam.“

Predhodni postopek

- 5 Po pritožbi, ki jo je vložilo Bulgarsko družestvo za zaščito ptic (bolgarsko društvo za zaščito ptic, v nadaljevanju: BDZP), član nevladne organizacije BirdLife International, je Komisija 6. junija 2008 Republiki Bolgariji poslala uradni opomin, v katerem je tej državi članici očitala, da ozemelj, ki so glede na število in velikost najprimernejša, ni razvrstila kot POV, kar zadeva šest OPOP (Rila, Kaliakra, Tsentralen Balkan, Lomovete, Pirin in Zapadni Rodopi), in zato ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1) in (2) Direktive o pticah.
- 6 Republika Bolgarija je v odgovorih na uradni opomin zaničala vsakršno neizpolnitev obveznosti v zvezi z Direktivo o pticah, pri čemer je med drugim navedla, da je bil del OPOP Rila, v obravnavanem primeru Rilski manastir (samostan Rila, Bolgarija), medtem dodatno razvrščen kot POV.
- 7 Komisija je, ker z vsemi odgovori ni bila zadovoljna, 17. oktobra 2014 Republiki Bolgariji poslala obrazloženo mnenje, v katerem ji je očitala neizpolnitev obveznosti, določenih v členu 4(1) te direktive. Vendar se je to obrazloženo mnenje nanašalo zgolj na OPOP Rila, ker je bilo medtem OPOP Kaliakra predmet postopka v zvezi s posebno kršitvijo, o kateri je Sodišče razsodilo v sodbi z dne 14. januarja 2016, Komisija/Bolgarija (C-141/14, EU:C:2016:8), ter ker so bila OPOP Tsentralen Balkan, Lomovete, Pirin in Zapadni Rodopi v zelo velikem delu razvrščena kot POV.
- 8 Komisija je v zvezi z OPOP Rila v obrazloženem mnenju ugotovila, da je bilo zgolj 72 % njegove skupne površine razvrščene kot POV, zaradi česar je bilo varstvo 17 vrst, navedenih v Prilogi I k Direktivi o pticah, omejeno.
- 9 Republika Bolgarija je 15. decembra 2014 odgovorila na obrazloženo mnenje ter nato 7. septembra 2015 in 3. februarja 2016 navedla dodatne informacije in posodobljeno stanje. Ta država članica je v teh navedbah v bistvu trdila, da je bila z razvrstitvijo 72 % OPOP Rila kot POV zagotovljena „največja raven varstva vrst in njihovih habitatov, navedenih v OPOP“, da pa naj bi bili v duhu dobrega sodelovanja naporji za obravnavo vprašanja povečanja površine POV okrepljeni.
- 10 Komisija je, ker je menila, da Republika Bolgarija, ne glede na sprejete ukrepe, še vedno ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1) Direktive o pticah, vložila to tožbo.

Dopustnost

Trditve strank

- 11 Republika Bolgarija trdi, da tožba ni dopustna in v utemeljitev v bistvu navaja dva tožbena razloga.
- 12 Prvič, Republika Bolgarija trdi, da je Komisija spremenila predmet spora. Čeprav ji je Komisija v uradnem opominu očitala, da ozemelj, ki so glede na število in velikost najprimernejša za ohranjanje vrst ptic, navedenih v Prilogi I k Direktivi o pticah, ni razvrstila kot POV, naj bi namreč ta ista institucija v uradnem opominu in v tožbenih predlogih svoje trditve oprla na to, da kot POV ni bilo razvrščeno celotno OPOP Rila. Republika Bolgarija naj se tako ne bi mogla niti uskladiti z obveznostmi, ki izhajajo iz prava Unije, niti navesti sredstev obrambe zoper navedene očitke.
- 13 Republika Bolgarija poudarja, da je bila na podlagi uradnega opomina prepričana, da zadošča zagotoviti ustrezno varstvo vrst, navedenih v Prilogi I k Direktivi o pticah, tako da je sprejela ukrepe, potrebne za uskladitev s tem uradnim opominom. Šele po prejemu obrazloženega mnenja je ugotovila, da ji Komisija dejansko očita, da kot POV ni razvrstila celotnega ozemlja OPOP Rila.

- 14 Drugič, Republika Bolgarija meni, da Komisija v obrazloženem mnenju in v tožbi ni niti pravilno navedla predmeta spora niti skladno in natančno navedla razlogov, iz katerih meni, da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1) Direktive o pticah.
- 15 Natančneje, navaja, da se je Komisija omejila na splošno navedbo, da ima razvrstitev zgolj dela OPOP Rila kot POV učinek zmanjšanja varstva 17 vrst, naštetih v Prilogi I k Direktivi o pticah, ne da bi navedla dovolj elementov, ki bi omogočali opredelitev teh vrst.
- 16 Komisija, prvič, glede domnevne spremembe predmeta spora navaja, da so ugotovitve iz uradnega opomina in ugotovitve iz obrazloženega mnenja enake ter da med tema dokumentoma ni niti najmanjšega razhajanja. Trdi, da je bil v predhodnem postopku ob upoštevanju dodatnih ozemelj, ki jih je Republika Bolgarija po prejemu uradnega opomina razvrstila kot POV, predmet spora preprosto omejen na preostali nerazvrščeni del OPOP Rila.
- 17 Komisija, drugič, glede domnevno nezadostne navedbe predmeta spora navaja, da se je oprla na natančne določbe Direktive o pticah ter da je predložila seznam 17 vrst ptic, katerih ohranjanje ni bilo zadostno zagotovljeno s tem, da je bil zgolj del OPOP Rila razvrščen kot POV, in seznam 9 vrst ptic, na katere ta nepopolna razvrstitev pomembno vpliva.

Presoja Sodišča

- 18 Glede očitka spremembe predmeta spora je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča cilj uradnega opomina po eni strani omejiti predmet spora in dati državi članici, ki je pozvana, naj predloži svoje pripombe, potrebne podatke za pripravo obrambe ter ji po drugi strani omogočiti, da uskladi svoje predpise, preden se zadeva predloži Sodišču (sodbi z dne 28. marca 1985, Komisija/Italija, 274/83, EU:C:1985:148, točka 19, ter z dne 7. aprila 2011, Komisija/Portugalska, C-20/09, EU:C:2011:214, točka 19 in navedena sodna praksa). Dejstvo, da ima zadevna država članica možnost, da predloži pripombe – tudi če meni, da ji te možnosti ni treba izkoristiti – je namreč bistveno jamstvo, ki ga zahteva Pogodba DEU in katerega spoštovanje je bistvena predpostavka za pravilnost postopka zaradi neizpolnitve obveznosti države (sodba z dne 14. aprila 2011, Komisija/Romunija, C-522/09, EU:C:2011:251, točka 16).
- 19 Vendar čeprav mora obrazloženo mnenje vsebovati skladen in podroben prikaz razlogov, ki so Komisijo prepričali, da zadevna država članica ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodbe, pa za uradni opomin ne veljajo tako stroge zahteve glede natančnosti, saj mora ta nujno vsebovati le prvi strnjen povzetek očitkov. Iz tega sledi, da Komisiji nič ne preprečuje, da ne bi v obrazloženem mnenju podrobneje prikazala očitkov, ki jih je splošneje že navedla v uradnem opominu (glej v tem smislu sodbi z dne 8. aprila 2008, Komisija/Italija, C-337/05, EU:C:2008:203, točka 23, in z dne 13. februarja 2014, Komisija/Združeno kraljestvo, C-530/11, EU:C:2014:67, točka 40).
- 20 V obravnavanem primeru je treba navesti, da je Komisija tako v uradnem opominu kot v obrazloženem mnenju izrecno navedla, da Republika Bolgarija s tem, da ozemelj, ki so glede na število in velikost najprimernejša za ohranjanje vrst, navedenih v Prilogi I k Direktivi o pticah, ni razvrstila kot POV, ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1) navedene direktive.
- 21 Edina razlika med tema dokumentoma je, da je Komisija v uradnem opominu navedla, da Republika Bolgarija ni izpolnila obveznosti, da kot POV razvrsti vsa ozemlja, ki so najprimernejša za ohranjanje vrst, navedenih v Prilogi I k Direktivi o pticah, medtem ko je v obrazloženem mnenju in v tožbi, ker ni bila zadovoljna z ozemlji, ki jih je ta država članica po uradnem opominu razvrstila kot POV, navedla predmet spora, tako da ga je omejila na preostali nerazvrščeni del OPOP Rila.

- 22 Glede na to, da je celotno OPOP Rila na seznamu ozemelj, ki so glede na število in velikost najprimernejša v smislu člena 4(1) Direktive o pticah, Republika Bolgarija zato ne more utemeljeno trditi, da je Komisija spremenila predmet spora.
- 23 Glede očitka, ki se nanaša na domnevno nezadostno navedbo predmeta spora v tožbi, je treba poudariti, da morata v skladu s členom 120(c) Poslovnika Sodišča in z njim povezano sodno prakso biti v vsaki tožbi navedena predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov. Ta navedba mora biti dovolj jasna in natančna, da toženi stranki omogoči pripravo obrambe, Sodišču pa izvedbo nadzora. Iz tega izhaja, da morajo biti temeljni elementi glede dejstev in prava, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo razvidni iz besedila vloge ter da morajo biti tožbeni predlogi izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o očitku ne bi odločilo (glej v tem smislu sodbe z dne 14. januarja 2010, Komisija/Češka republika, C-343/08, EU:C:2010:14, točka 26; z dne 15. junija 2010, Komisija/Španija, C-211/08, EU:C:2010:340, točka 32, in z dne 15. novembra 2012, Komisija/Portugalska, C-34/11, EU:C:2012:712, točka 44).
- 24 Poleg tega mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso presoditi, ali so očitki v obrazloženem mnenju in v tožbi predstavljeni skladno in natančno, da bi lahko natančno razumelo obseg očitane kršitve prava Unije, kar je nujen pogoj, da lahko Sodišče preveri obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti (sodba z dne 15. novembra 2012, Komisija/Portugalska, C-34/11, EU:C:2012:712, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 25 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da je Komisija v obrazloženem mnenju in tožbi izrecno navedla, da tožba zaradi neizpolnitve obveznosti temelji na tem, da je Republika Bolgarija kršila obveznosti iz člena 4(1) Direktive o pticah.
- 26 Poleg tega je Komisija v razlogih iz obrazloženega mnenja in tožbe navedla, da je razvrstitev zgolj dela OPOP Rila kot POV pomenila „znatno omejitev“ varstva 17 vrst ptic, navedenih v Prilogi I k navedeni direktivi, in sicer koconogega čuka (*Aegolius funereus*), gozdnega jereba (*Bonasa bonasia*), kačarja (*Circaetus gallicus*), belohrbtega detla (*Dendrocopos leucotos*), črne žolne (*Dryocopus martius*), sokola selca (*Falco peregrinus*), malega skovika (*Glaucidium passerinum*), triprstega detla (*Picoides tridactylus*), divjega petelina (*Tetrao urogallus*), planinskega orla (*Aquila chrysaetos*), podhujke (*Caprimulgus europaeus*), kosca (*Crex crex*), srednjega detla (*Dendrocopos medius*), velike uharice (*Bubo bubo*), rjavega srakopera (*Lanius collurio*), hribskega škranca (*Lullula arborea*) in sršenarja (*Pernis apivorus*), pri čemer je celo navedla „znaten vpliv“ na prvih 9 naštetih vrst.
- 27 Zato je treba šteti, da je Komisija svoje očitke navedla skladno ter natančno v smislu sodne prakse, navedene v točkah 23 in 24 te sodbe.
- 28 Tožba je zato dopustna.

Vsebinska presoja

Trditve strank

- 29 Komisija trdi, da Republika Bolgarija s tem, da celotnega OPOP Rila ni razvrstila kot POV, ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1) Direktive o pticah.
- 30 V zvezi s tem Komisija poudarja pomembnost dela OPOP Rila, ki ni razvrščen kot POV, za ptice, kritizira to, da za nekatere vrste ptic ni zagotovljeno varstvo, ki bi jim bilo zagotovljeno z razvrstitvijo celotnega OPOP Rila kot POV, in zagovarja upoštevnost dokazov, navedenih za dokazovanje nujnosti take celotne razvrstitve.

- 31 Prvič, kar zadeva del OPOP Rila, ki ni razvrščen kot POV ter ki zajema območje v gorovju Rila v okolici meje POV Rila in Rilski manastir, Komisija poudarja dejstvo, da znaten delež tega dela, to je 75 %, sestavljajo pragozdovi, predvsem iglavcev, ki so primerni za ohranjanje, na eni strani, malega skovika, koconogega čuka in triprstega detla, katerih največje gnezdeče populacije države najdemo v teh gozdovih, ter na drugi strani, planinskega orla, divjega petelina, sokola selca, črne žolne, belohrbtega detla, podhujke in gozdnega jereba. Celotno OPOP Rila naj bi bilo del prednostnih področij za te vrste v Bolgariji in na ravni Unije.
- 32 Poleg tega naj bi bilo na OPOP Rila 130 različnih vrst, od katerih jih je 20 navedenih v Prilogi I k Direktivi o pticah in 41 evropskega pomena za načrt ohranjanja, pri čemer je ena uvrščena v kategorijo SPEC 1 kot globalno ogrožena vrsta, 14 jih je uvrščenih v kategorijo SPEC 2 kot vrste z neugodnim evropskim statusom, katerih večina svetovne populacije je v Evropi, 26 pa jih je uvrščenih v kategorijo SPEC 3 kot vrste z neugodnim evropskim statusom, katerih večina svetovne populacije je zunaj Evrope.
- 33 Celotno OPOP Rila naj bi bilo kot alpsko območje biomov svetovnega pomena, ker so v njem tri vrste ptic, ki so omejene na ta biom in so zanj značilne, od štirih, registriranih za Republiko Bolgarijo, in sicer skalni plezalček, planinska kavka in planinska pevka. Ozemlje OPOP Rila naj bi bilo tudi eno najpomembnejših v Evropi za ohranjanje populacije slegura, taščice, ščinkavca, vijeglavke, komatarja, cikovta, kosa, rumenoglavega kraljička, črnoglavke in repnika.
- 34 V zvezi s tem Komisija navaja, da so habitati in populacija vrst, ki so najbolj prizadete, v delu OPOP Rila, ki je razvrščen kot POV, in delu, ki ni tako razvrščen. Glede na to, da Republika Bolgarija ni predložila drugih znanstvenih podatkov, ki bi lahko upravičili, da je samo del OPOP Rila razvrščen kot POV, Komisija opozarja, da je seznam pomembnih območij za ohranjanje ptic v Evropi (v nadaljevanju: seznam OPOP) v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča najnovejše in natančnejše merilo za opredelitev področij, ki so glede na število in velikost najprimernejša za ohranjanje vrst, navedenih v Prilogi I k Direktivi o pticah.
- 35 Drugič, Komisija trdi, da je del OPOP Rila, ki je razvrščen kot POV, povsem nezadosten glede na območje razširjenosti nacionalne populacije zelo pomembnih vrst, navedenih v tej prilogi.
- 36 Komisija v utemeljitev te trditve opozarja, da se opira na oceno baze podatkov o pticah v 114 POV, ki jih je prvotno predložilo BDZP, ki jo je pripravila Bulgarska Akademia na Naukite (bolgarska akademija znanosti, Bolgarija) (v nadaljevanju: BAN) in nato po izdelavi poročila leta 2008 revidirala nacionalna delovna skupina, ki jo je ustanovilo ministrstvo za okolje in vode (v nadaljevanju: ministrstvo za okolje).
- 37 Komisija dodaja, da njene ocene temeljijo tudi na podatkih iz baze podatkov, ki jo je zagotovila Republika Bolgarija, in na standardnih obrazcih za podatke v zvezi s POV Rila, ki so jih prav tako predložili bolgarski organi.
- 38 Komisija pojasnjuje, da se je za določitev pomembnosti področja za populacijo posamezne vrste oprla na prag 1 % regionalne ali nacionalne gnezdeče populacije, ki ga uporablja BirdLife International. Poleg tega morajo zadevna področja zajemati tudi večjo populacijo zadevnih vrst in podvrst na ravni Unije, da bi se izključile nepredvidene okoliščine in bivalna področja z manjšo populacijo.
- 39 Tretjič, Komisija navaja, da pomembnost dela OPOP Rila, ki ni razvrščen kot POV, izhaja tudi iz drugih dokumentov, iz katerih je razvidna potreba po vključitvi dodatnih ozemelj tega OPOP.
- 40 Ta institucija v zvezi s tem poudarja, da je bil predlog za razvrstitev celotnega OPOP Rila kot POV na dnevnem redu na sestanku Nacionalen svet po biologično raznoobrazje (nacionalni svet za biološko raznovrstnost, Bolgarija) (v nadaljevanju: NSBR), ki ga je na novo ustanovila BAN, z dne 11. marca 2011 in da je bil ta sestanek organiziran, potem ko je BAN 28. decembra 2010 izdelala poročilo, ki je

vsebovalo razlog za določitev treh novih POV v gorovju Rila, ki zajemajo skoraj celotno ozemlje OPOP Rila, ki še ni razvrščeno kot POV, in sicer POV Rilski manastir, POV Rila Yug (Rila jug) in Rila Sever (Rila sever). Ti zadnji območji je ministrstvo za okolje nato združilo v eno samo območje, imenovano POV Rila buffer.

- 41 NSBR je določitev POV Rilski manastir sicer odobril, obravnava predloga za vključitev prihodnjega POV Rila buffer v omrežje „Natura 2000“ pa je bila odložena, ne da bi bolgarski organi zanikali potrebo po razvrstitvi dodatnih območij OPOP Rila kot POV. Ti organi so se v zvezi s tem v odgovoru na obrazloženo mnenje zavezali, da bodo o navedeni razvrstitvi razpravljali v okviru NSBR marca 2015.
- 42 BDZP naj bi na podlagi sporazuma, sklenjenega z ministrstvom za okolje, predložilo nov predlog za določitev POV Rila buffer, ki naj bi bil obravnavan na seji NSBR 22. marca 2016. Do takrat pa naj bi Republika Bolgarija na tehničnih sestankih, organiziranih med službami Komisije in pristojnimi bolgarskimi organi, ter s predložitvijo pisnih informacij v okviru tega postopka Komisijo pustila čakati v zvezi z vprašanjem nove razvrstitve kot POV, pri čemer je zamudo upravičevala z upravnimi in postopkovnimi ovirami.
- 43 Poleg tega naj bi Komisija od BDZP prejela osnutek standardnega obrazca za podatke, ki ga je BAN izdelala za prihodnje POV Rila buffer, ki skoraj v celoti sovпада z delom OPOP Rila, ki še ni razvrščen. V tem obrazcu naj bi bil območju, ki še ni razvrščeno, pripisan še večji pomen za ohranjanje zadevnih vrst.
- 44 Pomembnost dela OPOP Rila, ki še ni razvrščen kot POV, za tipično drevesne vrste, navedene v Prilogi I k Direktivi o pticah, ki so med drugim divji petelin, belohrbti detel in triprsti detel, naj bi bila razvidna tudi iz novih akcijskih načrtov za vrste, ki jih financira ministrstvo za okolje prek operativnega programa „Okolje“ 2007–2013.
- 45 Nazadnje, v zvezi s trditvami Republike Bolgarije, ki so bile navedene v predhodnem postopku za to, da bi se upravičila razvrstitev zgolj dela OPOP Rila kot POV, in ki se med drugim nanašajo na pravico držav članic, da določijo hierarhijo med različnimi prednostnimi nalogami, kot so socialno-ekonomski razvoj in geografski pogoji države, nezanesljivost razpoložljivih podatkov ter željo spoštovati isti časovni razpored za izbiro POV in področij, pomembnih za skupnost, ter zagotoviti, da ta področja kar najbolj sovpadajo, Komisija meni, da te trditve nikakor ne temeljijo na ornitoloških merilih in torej glede na člen 4(1) Direktive o pticah niso upoštevne.
- 46 Republika Bolgarija v obrambo v bistvu navaja pet trditev.
- 47 Prvič, Republika Bolgarija poudarja, da imajo države članice pri izbiri ozemelj, ki so najprimernejša za razvrstitev kot POV, široko polje proste presoje.
- 48 Poudarja, da zgolj to, da je neko področje primerno za ohranjanje nekaterih vrst, ne zadostuje za utemeljitev obveznosti, da se to področje razvrsti kot POV. Nacionalni organi naj bi v zvezi s tem najbolj poznali lokalne razmere. Poleg tega naj bi bilo posodabljanje znanstvenih podatkov nujno za opredelitev položaja najbolj ogroženih vrst in položaja vrst, ki so skupna dediščina Unije, da bi se najprimernejša ozemlja razvrstila kot POV. V zvezi s tem naj zelo omejeno število populacij vrst na nekaterih ozemljih ne bi zadostovalo za to, da se ta ozemlja štejejo za najprimernejša za ohranjanje zadevnih vrst.
- 49 Poudarja tudi, da v skladu s sodno prakso države članice z znanstvenimi dokazi lahko dokažejo, da se obveznosti, ki izhajajo iz člena 4(1) Direktive o pticah, lahko spoštujejo s tem, da se kot POV razvrstijo področja, ki niso področja s seznama OPOP in katerih skupna površina je manjša od površine področij s tega seznama (sodba z dne 20. marca 2003, Komisija/Italija, C-378/01, EU:C:2003:176, točka 18). Dodaja, da je na podlagi polja proste presoje, ki ga imajo države članice pri

uporabi ornitoloških meril za opredelitev ozemelj, najprimernejših za ohranjanje vrst, naštetih v Prilogi I k Direktivi o pticah, razlikovala med, na eni strani, ozemlji, ki so najprimernejša za ohranjanje ciljnih vrst ptic, naštetih v členu 4(1) te direktive, ter na drugi strani, ozemlji, ki so najmanj pomembna in na katera močno vpliva človek.

- 50 Republika Bolgarija prereka razlogovanje Komisije, v skladu s katerim naj bi OPOP nujno zajemala ozemlja, ki so glede na število in velikost najprimernejša v smislu člena 4(1) Direktive o pticah. Ta država članica meni, da čeprav je seznam OPOP ob neobstoju nasprotnih znanstvenih dokazov merilo, na podlagi katerega se lahko presodi, ali je država članica kot POV razvrstila zadostno število in velikost ozemelj, da bi zagotovila varstvo vseh vrst, naštetih v Prilogi I k Direktivi o pticah, tak seznam ni pravno zavezujoč (sodba z dne 7. decembra 2000, Komisija/Francija, C-374/98, EU:C:2000:670, točka 25). Države članice bi zato lahko s tem, da kot POV razvrstijo področja, ki niso vključena v seznam OPOP, spoštovale obveznosti, ki izhajajo iz člena 4(1) Direktive o pticah.
- 51 Drugič, Republika Bolgarija trdi, da je Komisija izkrivila dejstva, dokaze in trditve, ki jih ji je predložila.
- 52 Tako najprej trdi, da mora Komisija dokazati, da je treba neko območje razvrstiti kot POV. Komisija naj bi v tožbi navedla, da Republika Bolgarija ne zanika pomembnosti OPOP Rila za ohranjanje ptic. Komisija naj bi s tem izkrivila trditve, ki jih je Republika Bolgarija predložila v predhodnem obdobju. Ta tožba naj se namreč ne bi nanašala na pomembnost OPOP Rila za ohranjanje ptic. Republika Bolgarija v tem okviru trdi, da razvrstitev 72 % OPOP Rila zagotavlja najvišjo raven varstva vrst in njihovih habitatov. Dalje, Komisija naj bi se v tožbi sklicevala na podatke, navedene v tabeli, ki jo je Republika Bolgarija predložila v dodatnih informacijah julija 2009, na podlagi katerih naj bi navedla nekatere ugotovitve. Vendar naj ne bi bilo mogoče ugotoviti, na katere podatke se Komisija sklicuje v zvezi s tem. Nazadnje, Komisija naj bi menila, da je iz razpoložljivih podatkov in analiz razviden obstoj omejitve varstva za 17 vrst ptic, naštetih v Prilogi I k Direktivi o pticah. Vendar naj bi se zdelo, da ugotovitve Komisije temeljijo predvsem na podatkih nevladnih organizacij, katerih posodobljenost in zanesljivost sta dvomljivi.
- 53 Tretjič, Republika Bolgarija trdi, da Komisija v utemeljitev svoje tožbe ni predložila nobenega dokaza. Trdi, da ni neizpodbojnih znanstvenih podatkov, ki bi dokazovali, da je treba celotno OPOP Rila razvrstiti kot POV, in da podatki, na katerih temelji tožba Komisije, niso zanesljivi ali posodobljeni. Republika Bolgarija naj bi marca 2014 Komisiji sporočila podatke, ki so navedeni v poročilu iz člena 12 Direktive o pticah, ki se nanašajo na zadevne ptičje vrste in ki naj ne bi bili upoštevani niti v obrazloženem mnenju niti v tožbi. Ta država članica v zvezi s tem navaja niz podatkov, ki naj bi izpodbili točnost podatkov BDZP, ki jih je uporabila Komisija, zaradi česar bi bilo treba pridobiti dodatne znanstvene podatke. Iz samih podatkov BDZP naj bi izhajal dvom o nujnosti razvrstitve celotnega OPOP Rila kot POV. V zvezi s tem naj BDZP, čeprav je pristojno za izvedbo začetnega izbora in ocene ozemelj, ki so OPOP v Bolgariji, ne bi niti pristojnim bolgarskim organom niti znanstvenikom predložilo informacij, ki jih ima v zvezi z ornitološkimi podatki o ozemljih zunaj imenovanih POV.
- 54 Poleg tega Republika Bolgarija meni, da Komisija ni pojasnila metode in analiz, na podlagi katerih je ugotovila, da trenutna razvrstitev dela OPOP Rila kot POV ni zadostna. V zvezi s tem naj ne bi bili upoštevani najnovejši podatki. Poleg tega Republika Bolgarija poudarja, da so strokovnjaki na sestanku NSBR z dne 22. marca 2016 izrazili dvome o primernosti razvrstitve celotnega OPOP Rila kot POV.
- 55 Republika Bolgarija navaja tudi, da ni mogoče šteti, da so izračuni Komisije pravilni.
- 56 Glede merila, v skladu s katerim je treba vključiti področja, na katerih je 1 % nacionalne gnezdeče populacije, Republika Bolgarija meni, da to merilo ni edino, ki ga je mogoče in treba uporabiti za opredelitev POV. Tudi majhno število ptic, ki so na nekaterih ozemljih, naj bi bilo dejavnik, ki ga je prav tako treba upoštevati.

- 57 Poleg tega se v okviru izpodbijanjanj sklicuje na neposodobljenost podatkov iz projekta biotopa *Corine Land Cover*, ki jih je uporabila Komisija in ki izhajajo iz let 1990 ali 2000, pri čemer navaja, da obstajajo novejši podatki iz tega projekta, ki izhajajo iz let 2006 in 2012. Republika Bolgarija navaja, da so bili ministrstvu za okolje v okviru osnutka načrta upravljanja nacionalnega parka Rila za obdobje od 2015 do 2024 predloženi novejši podatki. Meni tudi, da Komisija niti v obrazloženem mnenju niti tožbi ni ne upoštevala ne preučila podatkov, ki se nanašajo na vrste ptic, glede na obveznosti, ki izhajajo iz člena 12 Direktive o pticah, za leta od 2008 do 2012.
- 58 Četrtrič, Republika Bolgarija navaja, da dela OPOP Rila, ki še ni bil razvrščen, niti deloma ni bilo mogoče razvrstiti kot POV zaradi omejitev v zvezi z notranjimi postopki. NSBR, ki je pristojen za preučitev predlogov o POV, naj namreč zaradi protislovij v zvezi z obstoječimi znanstvenimi dokazi in njihove nezadostne zanesljivosti ter zaradi razhajanja med stališči članov NSBR glede ornitoloških meril, ki se uporabijo, ne bi imel enotnega stališča, da je takšna razvrstitev nujna.
- 59 Petič, glede razumevanja trditev Republike Bolgarije, ki ga je Komisija navedla v tožbi, ta država članica trdi, prvič, da v nasprotju z ugotovitvijo Komisije možnost prihodnjega gospodarskega razvoja na nerazvrščenem območju OPOP Rila ni bila odločilna v zvezi z njeno odločitvijo, da celotnega OPOP Rila ne razvrsti kot POV. Republika Bolgarija navaja, da vsekakor ima pravico določiti hierarhijo svojih prednostnih nalog. Drugič, razlog za neobstoj razvrstitve POV Rila buffer, ki je bila prvotno načrtovana, naj ne bi bil, kot to trdi Komisija, neobstoj zanesljivosti razpoložljivih podatkov, ampak neobstoj posodobljenih in nedvoumnih podatkov, ki dokazujejo potrebo po njegovi razvrstitvi. Tretjič, glede domnevne želje spoštovati isti časovni raspored za izbiro POV in področij, pomembnih za Unijo, Republika Bolgarija navaja, da se na ta argument ni sklicevala, da bi upravičila neobstoj razvrstitve celotnega OPOP Rila kot POV.

Presoja Sodišča

- 60 Poudariti je treba, prvič, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča člen 4(1) Direktive o pticah zavezuje države članice, da razvrstijo kot POV tista ozemlja, ki ustrezajo v tej določbi določenim ornitološkim merilom (sodba z dne 14. januarja 2016, Komisija/Bolgarija, C-141/14, EU:C:2016:8, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 61 Drugič, države članice so dolžne razvrstiti kot POV vsa področja, ki so na podlagi ornitoloških meril najprimernejša za ohranjanje zadevnih vrst (sodba z dne 14. januarja 2016, Komisija/Bolgarija, C-141/14, EU:C:2016:8, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 62 Tretjič, glede razvrstitve dela nekaterih regij je Sodišče že ugotovilo, da po eni strani razvrstitev kot POV ne sme izhajati iz osamljene raziskave ornitološke vrednosti vsake od zadevnih površin, ampak se mora opraviti na podlagi upoštevanja naravnih mej zadevnega območja, in da morajo biti po drugi strani ornitološka merila, na katerih mora izključno temeljiti razvrstitev, znanstveno utemeljena (sodba z dne 14. januarja 2016, Komisija/Bolgarija, C-141/14, EU:C:2016:8, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 63 Republika Bolgarija, da bi izpodbila trditev Komisije, da je del OPOP Rila, ki je razvrščen kot POV, nezadosten, najprej trdi, da imajo države članice pri opredelitvi ozemelj, ki so najprimernejša za ohranjanje vrst, naštetih v Prilogi I k Direktivi o pticah, polje proste presoje glede uporabe ornitoloških meril.
- 64 V zvezi s tem je Sodišče že presodilo, da se pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, ki ga imajo države članice glede izbire ozemelj, najprimernejših za razvrstitev kot POV, ne nanaša na možnost, da kot POV uvrstijo ozemlja, ki se zdijo najprimernejša po ornitoloških merilih, ampak le na uporabo teh

meril za to, da se določijo najprimernejša ozemlja za ohranjanje vrst, naštetih v Prilogi I k Direktivi o pticah (sodba z dne 14. januarja 2016, Komisija/Bolgarija, C-141/14, EU:C:2016:8, točka 29 in navedena sodna praksa).

- 65 Kot je razvidno iz zgoraj navedene sodne prakse in kot je Komisija pravilno poudarila, mora, prvič, čeprav je res, da imajo države članice pri izbiri POV določeno polje proste presoje, odločitev o njihovi razvrstitvi in razmejitvi temeljiti zgolj na ornitoloških merilih, določenih v Direktivi o pticah. Republika Bolgarija zato s tem, da je za opredelitev ozemelj, ki so najprimernejša za razvrstitev kot POV, razlikovala med ozemlji, ki so najpomembnejša za ohranjanje vrst, navedenih v členu 4(1) te direktive, in ozemlji, ki so manj pomembna in na katera močno vpliva človek, ni ostala znotraj mej polja proste presoje, ki ga imajo države članice.
- 66 Drugič, ker na podlagi člena 4(1) Direktive o pticah države članice razvrstijo kot POV zlasti ozemlja, ki so glede na število in velikost najprimernejša za ohranjanje teh vrst, država članica ne more z obrazložitvijo, da naj bi imela polje proste presoje pri izbiri POV, razvrstiti kot POV področij, katerih število in skupna površina sta očitno manjša od števila in skupne površine področij, ki so opredeljena kot najprimernejša (glej v tem smislu sodbo z dne 19. maja 1998, Komisija/Nizozemska, C-3/96, EU:C:1998:238, točka 63).
- 67 Republika Bolgarija se za to, da bi utemeljila razvrstitev zgolj dela ozemelj, ki kot celota izpolnjujejo ornitološka merila iz člena 4(1) Direktive o pticah, kot POV, ne more sklicevati na polje proste presoje, ki ga imajo države članice.
- 68 Dalje, Republika Bolgarija v bistvu trdi, da dokazi, ki jih Komisija navaja v utemeljitev zatrjevane neizpolnitve obveznosti, niso znanstveno zanesljivi in temeljijo na neposodobljenih podatkih.
- 69 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora Komisija v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Sodišču mora predložiti dokaze, ki jih to potrebuje, da preveri obstoj te neizpolnitve, pri tem pa se ne sme sklicevati na nikakršno domnevo (sodba z dne 21. julija 2016, Komisija/Romunija, C-104/15, neobjavljena, EU:C:2016:581, točka 83 in navedena sodna praksa).
- 70 Vendar je ta institucija, ki nima lastnih preiskovalnih pooblastil na tem področju, zelo odvisna od dokazov, ki jih predložijo morebitni pritožniki, zasebne ali javne organizacije, ki delujejo na ozemlju zadevne države članice, in ta država članica sama. Prav tako je mogoče vsak uraden dokument, ki ga izdajo organi upoštevne države članice, šteti za veljaven vir informacij za to, da Komisija izvede postopek iz člena 258 PDEU (sodba z dne 16. julija 2015, Komisija/Slovenija, C-140/14, neobjavljena, EU:C:2015:501, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 71 Prvič, glede domnevne nezadostne zanesljivosti znanstvenih in pravnih elementov, ki jih je predložila Komisija, je treba poudariti, da so bili ti podatki, katerih del so predložili bolgarski organi sami, predmet skupka ocen, ki so jih med letoma 2007 in 2010 izvedli BAN, BDZP in *ad hoc* delovne skupine, sestavljene iz strokovnjakov, ki so predstavljali bolgarske organe, akademske kroge in nevladne organizacije, ter so bili nato predmet razprav in posodobitev na sestankih strokovnjakov v okviru NSBR.
- 72 Vendar je iz teh podatkov razvidno, da je del OPOP Rila, ki ni razvrščen kot POV, v obravnavanem primeru področje Rila buffer, habitat, ugoden za več vrst iz Priloge I k Direktivi o pticah. Poleg tega je celotno OPOP Rila bistvenega pomena za veliko število teh vrst, pri čemer so habitati tistih vrst, ki so najbolj prizadete, tako v delu OPOP, ki je razvrščen kot POV, kot v delu OPOP, ki ni tako razvrščen.

- 73 V nasprotju s trditvijo Republike Bolgarije, da Komisija ni navedla dodatnih pojasnil niti o metodi niti o analizah, uporabljenih za vsako od zadevnih vrst, je treba ugotoviti, da je ta institucija v tožbi predložila ustrezne informacije o tej metodi in o teh analizah ter zlasti tabele, iz katerih je razvidna stopnja prizadetosti vsake od zadevnih vrst.
- 74 Tudi glede sestankov NSBR z dne 11. marca 2011 in z dne 22. marca 2016, po katerih se je Republika Bolgarija odločila, da bo svojo odločitev o morebitni razvrstitvi področja Rila buffer kot POV odložila, je treba ugotoviti, da NSBR ni uspel doseči soglasja glede te razvrstitve zaradi, na eni strani, ugovora, ki ga niso podali znanstveniki, ampak uradniki iz različnih ministrstev, ki so sodelovali v postopku, in župani, ter na drugi strani, omejitev v zvezi z notranjim postopkom za razvrstitev kot POV.
- 75 Vendar nezadostne razvrstitve OPOP Rila kot POV ni mogoče upravičiti s takimi ovirami. Dalje, kot poudarja Komisija, poleg dejstva, da noben znanstvenik ni nasprotoval temu, da se področje Rila buffer razvrsti kot POV, občinski uradniki niso predložili nobene znanstvene analize, ki takšni razvrstitvi ne bi bila naklonjena, ampak so zgolj predlagali, naj se izvedejo nove študije.
- 76 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da čeprav je res, da vsaka razvrstitev predpostavlja, da zadevno območje spada med območja, ki so v skladu s prepričanjem pristojnih organov, ki temelji na najboljših razpoložljivih znanstvenih dejstvih, najprimernejša za varstvo ptic, iz tega kljub temu ne izhaja, da na splošno ni treba izpolniti obveznosti razvrstitve, dokler pristojne službe v celoti ne preučijo in potrdijo novih znanstvenih spoznanj (sodba z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2007:780, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 77 Republika Bolgarija izpodbija tudi odločitev Komisije, da se za določitev pomembnosti OPOP Rila za vrste ptic, ki so na njem, opre na prag 1 % regionalne ali nacionalne gnezdeče populacije, ki ga uporablja BirdLife International.
- 78 Ker pa ni sporno, da Republika Bolgarija ni predložila nobenega drugega ornitološkega merila, ki bi bilo objektivno preverljivo z merili, ki jih uporablja BirdLife International, je ta prag, ob neobstoju nasprotnih znanstvenih dokazov, merilo, na podlagi katerega se lahko presodi, ali bi ta država članica morala celotno OPOP Rila razvrstiti kot POV (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2007:780, točki 53 in 54).
- 79 Iz tega sledi, da trditve Republike Bolgarije v zvezi z zanesljivostjo podatkov, ki jih je uporabila Komisija, ni mogoče sprejeti.
- 80 Drugič, zavrnuti je treba tudi trditev Republike Bolgarije, da naj bi v zvezi z nekaterimi vrstami, ki naj bi jih razvrstitev področja Rila buffer kot POV domnevno varovala, obstajali novejši podatki, ki so navedeni v točki 57 te sodbe in ki naj jih Komisija ne bi upoštevala.
- 81 Res je sicer, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je posodabljanje znanstvenih podatkov nujno za opredelitev položaja najbolj ogroženih vrst in položaja vrst, ki so skupna dediščina Unije, da bi bilo mogoče kot POV razvrstiti najprimernejša ozemlja, ter da je treba uporabiti najnovejše znanstvene podatke, ki so razpoložljivi ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju (sodba z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2007:780, točka 47).
- 82 Vendar je ob neobstoju drugih posodobljenih znanstvenih podatkov, ki bi lahko upravičili, da se kot POV razvrsti zgolj del OPOP Rila, Komisija v tožbi pravilno navedla, da je seznam OPOP najnovejše in najnatančnejše merilo, na podlagi katerega je mogoče presoditi, ali je Republika Bolgarija razvrstila zadostno število in površino ozemelj kot POV v smislu člena 4(1) Direktive o pticah (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2007:780, točka 67). Ta seznam namreč, čeprav za zadevne države članice ni pravno zavezujoč, vsebuje znanstvene dokaze, na podlagi

katerih je mogoče presoditi, ali je država članica spoštovala obveznost, ki izhaja iz te določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 7. decembra 2000, Komisija/Francija, C-374/98, EU:C:2000:670, točki 25 in 26).

- 83 Sodišče je tako večkrat razsodilo, da se seznam OPOP ob upoštevanju njegove znanstvene vrednosti in tega, da država članica ni predložila nobenega znanstvenega dokaza, s katerim bi skušala dokazati, da je bilo mogoče obveznosti iz člena 4(1) Direktive o pticah izpolniti s tem, da se kot POV razvrstijo področja, katerih skupna površina je manjša od tiste, ki izhaja iz navedenega seznama, lahko uporabi kot merilo za presojo, ali je država članica razvrstila zadostno število in površino ozemelj kot POV v smislu tega člena 4(1) (glej v tem smislu sodbi z dne 20. marca 2003, Komisija/Italija, C-378/01, EU:C:2003:176, točka 18, in z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2007:780, točka 52).
- 84 Ugotoviti je treba, da Republika Bolgarija, ki se je omejila na zatrjevanje nujnosti izvedbe dodatnih študij v zvezi z OPOP Rila, ni dokazala, kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, da je obveznosti iz člena 4(1) Direktive o pticah lahko izpolnila s tem, da je kot POV razvrstila področja, ki jih ni na seznamu OPOP, ki ga je BDZP izdelal za leto 2007, in ki zajemajo skupno površino, manjšo od površine področij iz tega seznama.
- 85 Poleg tega podatki, ki izhajajo iz poročila, navedenega v členu 12 te direktive, in ki jih je Komisija prav tako preučila, ne vsebujejo nobenega elementa, ki bi lahko izpodbil ugotovitve, navedene v tožbi.
- 86 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da Republika Bolgarija s tem, da v POV ni vključila celotnega OPOP Rila, ni razvrstila ozemelj, ki so glede na število in velikost najprimernejša za ohranjanje vrst, navedenih v Prilogi I k Direktivi o pticah, tako da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1) te direktive.

Stroški

- 87 Na podlagi člena 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Bolgariji naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Republika Bolgarija s tem, da v posebno območje varstva ni vključila celotnega območja, ki je pomembno za ohranjanje ptic in ki zajema gorovje Rila, ni razvrstila ozemelj, ki so glede na število in velikost najprimernejša za ohranjanje vrst, navedenih v Prilogi I k Direktivi 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic, tako da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 4(1) te direktive.**
- 2. Republiki Bolgariji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi