

## MRF 2022.12

EU-Domstolens dom af 28. april 2022, 7. afd., sag C-510/20, Kommissionen mod Bulgarien

***Bulgarien havde overtrådt havstrategirammedirektivets krav om hver 6. år at ajourføre vurdering af havmiljøet og miljømål, idet en forsinkelse begrundet med problemer med manglende tilbud efter EU-udbud ikke var omfattet af direktivets undtagelser.***

Efter havstrategirammedirektivets (2008/56) art. 1 skulle alle medlemsstater træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre god miljøtilstand af havmiljøet senest i 2020 og skulle som led heri udarbejde havstrategier baseret på en økosystem-baseret tilgang til forvaltning af de menneskelige aktiviteter. Som led heri skal medlemsstaterne efter art. 5 bl.a. foretage en indledende vurdering af miljøtilstanden, beskrive god miljøtilstand for de pågældende vandområder og fastsætte miljømål samt vedtage indsatsprogrammer. Efter art. 17 er medlemsstaterne endvidere forpligtet til hver sjette år at ajourføre de indledende vurderinger,

miljømål og overvågningsprogram og meddele dette til Kommissionen. Da Kommissionen ikke havde modtaget ajourføring af vurdering af miljøtilstand og miljømål fra Bulgarien, indledte Kommissionen en traktatbrudssag. Bulgarien bestred ikke forsinkelsen af ajourføringen, men gjorde bl.a. gældende, at den forsinkede ajourføring skyldtes problemer med EU-udbuddet, da der ikke i forbindelse med det første udbud af opgaven var indkommet tilbud på at løse opgaven. Kommissionen afviste, at Bulgariens problemer i udbudsproceduren kunne begrunde absolut umulighed, hvilket EU-Domstolen tilsluttede sig.

***Kommentar:*** Det er så vidt ses første gang, at EU-Domstolen har taget stilling til de retlige forpligtelser i havstrategirammedirektivet, men herudover indeholder dommen ikke overraskelser, når sammenholdes med den hidtidige praksis om fortolkning af vandrammedirektivet.

---

## DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

28. april 2022 (\*)

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – miljø – direktiv 2008/56/EF – havmiljøpolitik – artikel 5 – havstrategier – artikel 17, stk. 2 og 3 – manglende rettidig gennemgang af den indledende vurdering og beskrivelsen af en god miljøtilstand samt af miljømålene – manglende rettidig forelæggelse for Europa-Kommissionen af de nærmere oplysninger om eventuelle ajourføringer efter gennemgangene«

I sag C-510/20,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 12. oktober 2020,

**Europa-Kommissionen** ved O. Beynet og I. Zaloguín, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Republikken Bulgarien** ved T. Mitova, L. Zaharieva og T. Tsingileva, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af formanden for Sjette Afdeling, I. Ziemele, som fungerende formand for Syvende Afdeling, og dommerne P.G. Xuereb og A. Kumin (refererende dommer),

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii) og iii), og artikel 17, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet) (EUT 2008, L 164, s. 19), idet den ikke inden for den fastsatte frist dels har foretaget en gennemgang og ajourføring af for det første den indledende vurdering af den nuværende miljøtilstand i de pågældende vandområder og de menneskelige aktiviteter miljøpåvirkning af disse, af for det andet beskrivelsen af god miljøtilstand og af for det tredje de dertil knyttede indikatorer, dels ikke har forelagt nærmere oplysninger for denne institution om denne ajourføring.

### Retsforskrifter

2 Følgende fremgår af 29. og 34. betragtning til direktiv 2008/56:

»(29) Medlemsstaterne bør træffe de nødvendige foranstaltninger for at opnå eller opretholde en god miljøtilstand i havmiljøet. Det bør imidlertid erkendes, at det måske ikke i alle havområder vil være muligt at opnå eller opretholde en i enhver henseende god miljøtilstand senest i 2020. Ud fra et retfærdigheds- og gennemførlighedssynspunkt bør der derfor tages højde for tilfælde, hvor det vil være umuligt for en medlemsstat at opfylde det ambitionsniveau, som følger af de fastsatte miljømål, eller at opnå eller opretholde en god miljøtilstand.

[...]

(34) På grund af de marine økosystemers dynamiske natur og naturlige variabilitet og på grund af, at belastninger og påvirkninger af økosystemerne kan variere afhængigt af udviklingen i de menneskelige aktivitetsmønstre og påvirkningerne fra klimaændringer, er det vigtigt at erkende, at det kan blive nødvendigt at tilpasse beskrivelsen af god miljøtilstand med tiden. I overensstemmelse hermed bør indsatsprogrammerne for beskyttelsen og forvaltningen af havmiljøet være fleksible og justerbare og tage hensyn til den videnskabelige og teknologiske udvikling. Der bør derfor fastsættes bestemmelser om en regelmæssig ajourføring af havstrategierne.«

3 Direktivets artikel 5, med overskriften »Havstrategier«, bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Hver medlemsstat udarbejder for hver af de berørte havregioner eller subregioner en havstrategi for sine havområder i overensstemmelse med handlingsplanen i stk. 2, litra a) og b).

2. Medlemsstater, der deler en havregion eller subregion, samarbejder for at sikre, at de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå dette direktivs mål, herunder navnlig de forskellige dele af havstrategierne i litra a) og b), hænger sammen og koordineres inden for hver havregion eller subregion på grundlag af nedenstående handlingsplan, for hvilken de berørte medlemsstater bestræber sig på at anvende en fælles tilgang:

a) forberedelse:

- i) en indledende vurdering af den nuværende miljøtilstand i de pågældende vandområder og de menneskelige aktiviteter miljøpåvirkning af disse, jf. artikel 8, der skal foreligge senest den 15. juli 2012
- ii) en beskrivelse af god miljøtilstand for de pågældende vandområder, jf. artikel 9, stk. 1, der skal foreligge senest den 15. juli 2012
- iii) opstilling af en række miljømål og dertil knyttede indikatorer, jf. artikel 10, stk. 1, senest den 15. juli 2012

[...]«

4 Direktivets artikel 14 med overskriften »Undtagelser« bestemmer følgende i stk. 1:

»En medlemsstat kan udpege tilfælde inden for sine havområder, hvor miljømålene eller den gode miljøtilstand af en af grundene under litra a)-d) ikke kan opnås i alle henseender ved foranstaltninger truffet af denne medlemsstat eller af grunde, der er nævnt i litra e), ikke kan opfyldes inden for den fastsatte tidsfrist:

- a) handlinger eller undladelser, som den pågældende medlemsstat ikke er ansvarlig for
- b) naturlige årsager
- c) force majeure
- d) ændringer eller forandringer af havområdet fysiske karakteristika på grund af foranstaltninger truffet af hensyn til overordnede samfundsinteresser, der tillægges større vægt end de negative

miljøpåvirkninger, herunder eventuelle grænseoverskridende påvirkninger

- e) naturlige forhold, som umuliggør en forbedring af de pågældende havområders tilstand inden for tidsfristen.

[...]

5 Artikel 17 i direktiv 2008/56 med overskriften »Ajourføring« bestemmer:

- »1. Medlemsstaterne sikrer, at havstrategierne for hver berørt havregion eller subregion ajourføres.
2. Med henblik på gennemførelsen af stk. 1 gennemgår medlemsstaterne på en koordineret måde som omhandlet i artikel 5 følgende aspekter af deres havstrategier hvert sjette år efter udarbejdelsen:
- a) den indledende vurdering og beskrivelsen af en god miljøtilstand, jf. henholdsvis artikel 8, stk. 1, og artikel 9, stk. 1
- b) miljømålene, jf. artikel 10, stk. 1

[...]

3. Nærmere oplysninger om eventuelle ajourføringer efter den gennemgang, der er omhandlet i stk. 2, forelægges Kommissionen, de regionale havkonventioner og de berørte medlemsstater senest tre måneder efter offentliggørelsen som omhandlet i artikel 19, stk. 2.

[...]

6 Direktivets artikel 19 med overskriften »Offentlig høring og information« bestemmer følgende i stk. 2:

»Medlemsstaterne offentliggør sammenfatninger af nedennævnte elementer i deres havstrategier eller ajourføringer heraf og gør det muligt for offentligheden at fremsætte bemærkninger hertil, som følger:

- a) den indledende vurdering og beskrivelsen af en god miljøtilstand, jf. henholdsvis artikel 8, stk. 1, og artikel 9, stk. 1
- b) miljømålene, jf. artikel 10, stk. 1

[...]

### Den administrative procedure

7 Den 8. marts 2019 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Bulgarien, i henhold til hvilken denne medlemsstat i strid med artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii) og iii), og artikel 17, stk. 2 og 3, i direktiv 2008/56 havde undladt dels at foretage en gennemgang og ajourføring senest den 15. juli 2018 af den indledende vurdering af havmiljøets tilstand, beskrivelsen af god miljøtilstand og miljømålene, dels at underrette Kommissionen herom senest den 15. oktober 2018.

8 Republikken Bulgarien anførte i sit svar af 7. maj 2019, at Basejnova Direktsia »Tjernomorski rajon« (områdedirektoratet for »Sortehavsområdet«, Bulgarien) den 16. juli 2018 i sin egenskab af kompetent myndighed for anvendelsen af dette direktiv havde meddelt en beslutning om at iværksætte et offentligt udbud med titlen »Ajourføring af den indledende vurdering af havmiljøets tilstand, beskrivelse af god miljøtilstand, miljømål og indikatorer i overensstemmelse med artikel 8, 9 og 10 i direktiv [2008/56], for fem delaftaler«. Bekendtgørelsen om dette offentlige udbud blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Proceduren herfor blev imidlertid afsluttet den 27. august 2018 med den begrundelse, at der ingen tilbud var modtaget.

9 I denne skrivelse fremlagde Republikken Bulgarien ligeledes planer for at afhjælpe de omhandlede traktatbrud, herunder bl.a. projektet »Kendskab til og information om de regionale aktiviteter til beskyttelse af Sortehavet« (*Scirena Black Sea*) (herefter »projektet Scirena Black Sea«) inden for

rammerne af programmet »Miljøbeskyttelse og klimaændringer«, som henhører under Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde for perioden fra 2014-2021 (herefter »EØS-finansieringsmekanismen«). Denne medlemsstat bekræftede sin forpligtelse, som den havde påtaget sig i overensstemmelse med kravene i direktiv 2008/56, til at foretage gennemgange og ajourføringer samt at forelægge Kommissionen disse ajourføringer senest den 30. juni 2020.

- 10 Ved skrivelse af 11. oktober 2019, som Republikken Bulgarien modtog samme dag, fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt det standpunkt, som den havde givet udtryk for i sin åbningskrivelse, idet Republikken Bulgarien ikke havde afhjulpet de klagepunkter, der var formuleret i denne skrivelse. Kommissionen opfordrede medlemsstaten til inden for en frist på to måneder regnet fra udtalelsens modtagelse at træffe de fornødne foranstaltninger til at efterkomme den.
- 11 Republikken Bulgarien besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 9. december 2019, hvori den medgav, at den ikke havde fremlagt de krævede ajourføringer vedrørende den indledende vurdering af havmiljøet, beskrivelsen af en god miljøtilstand og miljømålene, på grund af problemer i forbindelse med tildelingen af en offentlig kontrakt vedrørende sikring af gennemførelsen af disse ajourførte oplysninger, nærmere bestemt fraværet af tilbud modtaget inden for rammerne af den dertil knyttede procedure. Medlemsstaten gentog i øvrigt sin intention om senest den 30. juni 2020 at efterkomme artikel 17 i direktiv 2008/56.
- 12 Da Kommissionen ikke er tilfreds med Republikken Bulgariens svar på den begrundede udtalelse, har den anlagt den nærværende sag.

## **Om søgsmålet**

### ***Om formaliteten***

#### *Parternes argumentation*

- 13 Republikken Bulgarien har, uden udtrykkeligt at anmode om, at sagen afvises, imidlertid fremført visse argumenter med henblik på at anfægte, at sagen kan antages til realitetsbehandling. Den har gjort gældende, at påstanden om, at det fastslås, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii) og iii), samt artikel 17, stk. 2 og 3, i direktiv 2008/56, som formuleret af Kommissionen, er en kilde til retsikkerhed, for så vidt som en efterfølgende fortolkning og en yderligere afklaring for at forstå den nøjagtige rækkevidde er nødvendig.
- 14 Medlemsstaten er i øvrigt af den opfattelse, at det ikke er muligt klart at fastslå søgsmålets genstand for så vidt angår den samtidige påberåbelse af tilsidesættelser af de forpligtelser, der er fastsat i to bestemmelser i dette direktiv.
- 15 Kommissionen har anført, at dens søgsmål ikke vedrører medlemsstatens forpligtelse til at udarbejde de indledende havstrategier og forelægge dem for denne institution, men alene forpligtelserne til at ajourføre disse havstrategier og rapporter om disse ajourføringer, således som det fremgår af såvel åbningskrivelsen som den begrundede udtalelse.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 16 Det følger af fast retspraksis vedrørende artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement, at enhver stævning tilstrækkeligt klart og præcist skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, således at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (dom af 31.10.2019, Kommissionen mod Nederlandene, C-395/17, EU:C:2019:918, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 17 Domstolen har ligeledes fastslået, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og

Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den hævdede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det hævdede traktatbrud er begået (dom af 31.10.2019, Kommissionen mod Nederlandene, C-395/17, EU:C:2019:918, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

- 18 Særligt skal Kommissionens søgsmål indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for dens grunde til at antage, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til traktaterne (dom af 31.10.2019, Kommissionen mod Nederlandene, C-395/17, EU:C:2019:918, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at denne institution præcist har angivet de EU-retlige bestemmelser, som Republikken Bulgarien angiveligt har tilsidesat, nemlig artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii) og iii), og artikel 17, stk. 2 og 3, i direktiv 2008/56, samt de forhold, der foreholdes denne medlemsstat, dvs. dels unndladsen af for det første at foretage en indledende vurdering og ajourføring af den nuværende miljøtilstand i de pågældende vandområder og de menneskelige aktiviteters miljøpåvirkning af disse, for det andet at lave en beskrivelse af god miljøtilstand for de pågældende vandområder, og for det tredje at opstille af en række miljømål og dertil knyttede indikatorer, dels inden for fristen fastsat i dette direktiv at forelægge denne institution ajourføringerne.
- 20 Den omstændighed at Kommissionen i sit søgsmål har henvist til både artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii), og iii), og artikel 17, stk. 2 og 3, i det nævnte direktiv, giver ikke anledning til problemer for så vidt angår sammenhængen i søgsmålet. Som Republikken Bulgarien i øvrigt også har anerkendt, er disse bestemmelser logisk forbundet, idet artikel 17 vedrører vurderingen og ajourføringerne af havstrategierne, og artikel 5 vedrører disse startegier.
- 21 Under disse omstændigheder og i modsætning til, hvad Republikken Bulgarien har gjort gældende, er der ingen tvivl om, at den foreliggende sag ikke vedrører en tilsidesættelse af forpligtelserne til at udarbejde de indledende havstrategier i henhold til artikel 5, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii) og iii), i direktiv 2008/56 og til at meddele Kommissionen elementerne i disse strategier, men kun en tilsidesættelse af forpligtelserne til at gennemgå og ajourføre disse strategier og til at forelægge disse ajourføringer for denne institution, som fastsat i henholdsvis artikel 17, stk. 2, litra a) og b), og artikel 17, stk. 3, i dette direktiv.
- 22 Det fremgår af de ovenstående betragtninger, at nærværende sag kan antages til realitetsbehandling.

### ***Realiteten***

#### *Parternes argumentation*

- 23 Kommissionen har indledningsvis anført, at Republikken Bulgarien for at overholde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii) og iii), og artikel 17, stk. 2, i direktiv 2008/56, senest den 15. juli 2018 burde have foretaget en gennemgang og ajourføring af de elementer i dens havstrategier, der vedrørte for det første den indledende vurdering af den nuværende miljøtilstand i de pågældende vandområder og de menneskelige aktiviteters miljøpåvirkning af disse i henhold til direktivets artikel 8, for det andet beskrivelsen af god miljøtilstand i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, og for det tredje miljømålene og de dertil knyttede indikatorer i henhold til samme direktivets artikel 10, stk. 1. Desuden var denne medlemsstat i henhold til artikel 17, stk. 3, i direktiv 2008/56 forpligtet til at fremsende detaljerede oplysninger til denne institution om ajourføringen af disse elementer senest den 15. oktober 2018.
- 24 Kommissionen har bekræftet, at de bulgarske myndigheder i svaret på åbningsskrivelsen har anerkendt de hævdede traktatbrud, bl.a. vedrørende artikel 17, stk. 2 og 3, i direktiv 2008/56. I svaret på den begrundede udtalelse har disse myndigheder desuden på ny anerkendt, at de ikke forelagde Kommissionen de oplysninger, som dette direktiv kræver, hvilket udgør et fortsat traktatbrud.
- 25 Republikken Bulgarien har for det første anført, at denne har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii) og iii), i direktiv 2008/56. Republikken Bulgarien har for det første fremhævet, at den dels foretog den indledende vurdering af havmiljøets tilstand, beskrev den gode

miljøtilstand og opstillede miljømålene og de dertil knyttede indikatorer i løbet af 2012, dels havde tilsendt denne institution de modsvarende rapporter. For så vidt angår tilsidesættelsen af de forpligtelser, der følger af denne bestemmelse, er Republikken Bulgarien følgelig af den opfattelse, at nærværende søgsmål er ugrundet.

- 26 Hvad for det andet angår gennemgangen og ajourføringen af visse elementer i dens havstrategier har Republikken Bulgarien gjort gældende, at den råder over mekanismer til at sikre gennemførelsen af ajourføringer, som påhviler den i henhold til artikel 17 i direktiv 2008/56, men at et forsøg på at tildele en offentlig kontrakt med henblik herpå ikke var lykkedes, fordi der ikke var afgivet tilbud fra potentielle kontrahenter. Efterfølgende meddelte Republikken Bulgarien Kommissionen, at opfyldelsen af disse forpligtelser ville ske samtidig med iværksættelsen og gennemførelsen af projektet Scirena *Black Sea*.
- 27 I denne henseende har Republikken Bulgarien gjort gældende, at denne gennemførelse skulle ske under overholdelse af kravene i direktiv 2008/56 og den bulgarske lovgivning vedrørende sikring af gennemførelsen og af kravene i denne lovgivning vedrørende offentlige udbud. Medlemsstaten har endvidere anført, at den var forpligtet til at overholde proceduren for godkendelse af dette projekt, og at projektet skulle opfylde alle krav i EØS-finansieringsmekanismen. På trods af de foranstaltninger, der blev truffet, var det på grund af objektive omstændigheder absolut umuligt at overholde de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i henhold til direktivets artikel 17, stk. 2 og 3. Det foreliggende søgsmål bør derfor ligeledes forkastes som ugrundet for så vidt angår den hævdede tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af sidstnævnte bestemmelse.
- 28 Republikken Bulgarien har nedlagt påstand om frifindelse i det hele, eller at søgsmålet kun tages delvist til følge, for så vidt som det vedrører tilsidesættelsen af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 17, stk. 2 og 3, i direktiv 2008/56, og at søgsmålet i øvrigt forkastes.
- 29 Kommissionen har heroverfor for det første anført, at artikel 5 og 17 i direktiv 2008/56 er forbundne, idet den anden af disse bestemmelser udtrykkeligt henviser til førstnævnte bestemmelse. Republikken Bulgarien har således med urette anset disse bestemmelser for at indeholde forskellige forpligtelser, som den delvist har overholdt. Denne medlemsstats organisatoriske bestræbelser blev i øvrigt først udfoldet efter udløbet af den frist, der var fastsat for ajourføringen af dens havstrategier.
- 30 Dernæst har Kommissionen anført, at beskrivelsen af lovgivningen og procedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter og EØS-finansieringsmekanismen ikke er tilstrækkelig til at begrunde den absolutte umulighed, som Republikken Bulgarien har påberåbt sig, for at overholde forpligtelsen til at ajourføre og fremsende ajourføringerne til Kommissionen. For det første kan sådanne tekniske vanskeligheder ikke begrunde, at de forpligtelser, der følger af EU-retten, ikke overholdes inden for den fastsatte frist, og for det andet er denne lovgivning og disse procedurer velkendte for de bulgarske myndigheder.
- 31 Endelig har Kommissionen anført, at det nye udkast til gennemgang og ajourføring af visse elementer i Republikken Bulgariens havstrategier i slutningen af maj 2020 blev underlagt interne procedurer med en løbetid på tre år. Det var således umuligt for denne medlemsstat at overholde sin forpligtelse til at fremlægge en rapport pr. 30. juni 2020.
- 32 Republikken Bulgarien har i sin duplik for det første fremhævet, at den manglende mulighed for at tildele den offentlige kontrakt, der vedrører de omhandlede ajourføringer, skyldes manglende tilbud og ikke en manglende indsats fra Republikken Bulgariens side.
- 33 Dernæst har denne medlemsstat gjort gældende, at det var nødvendigt at udarbejde Scirena *Black Sea* på ny, da hovedpartneren trak sig ud af projektet.
- 34 Endelig har Republikken Bulgarien anført, at den ved en kontrakt indgået den 16. marts 2021 for en periode på fem måneder har overdraget opfyldelsen af sine forpligtelser i henhold til direktiv 2008/56 til en tredjepart, bl.a. for så vidt angår opdateringen af dens havstrategier og udarbejdelsen af en rapport for perioden 2012-2017.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 35 Det bemærkes, at det fremgår af artikel 5, stk. 2, i direktiv 2008/56, at »[m]edlemsstater, der deler en havregion eller subregion, samarbejder for at sikre, at de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå dette direktivs mål, herunder navnlig de forskellige dele af havstrategierne i litra a) og b), hænger sammen og koordineres inden for hver havregion eller subregion«. I henhold til dette direktivs artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii) og iii), skulle hver medlemsstat i øvrigt senest den 15. juli 2012 for det første udarbejde en indledende vurdering af den nuværende miljøtilstand i de pågældende vandområder og de menneskelige aktiviteters miljøpåvirkning af disse, for det andet lave en beskrivelse af god miljøtilstand for de pågældende vandområder og for det tredje opstille en række miljømål og dertil knyttede indikatorer.
- 36 I henhold til artikel 17, stk. 1, i direktiv 2008/56 skal medlemsstaterne sikre, at havstrategien ajourføres i hver af de pågældende havregioner eller subregioner. I henhold til dette direktivs artikel 17, stk. 2, litra a) og b), og artikel 17, stk. 3, skal dels elementerne i de havstrategier, der er nævnt i denne doms præmis 35, gennemgås på en koordineret måde, som præciseret i direktivets artikel 5, hvert sjette år efter deres oprindelige udarbejdelse, dels skal de nærmere bestemmelser for de ajourføringer, der foretages efter disse gennemgange, indberettes til Kommissionen senest tre måneder efter deres oprindelige udarbejdelse i overensstemmelse med samme direktivs artikel 19, stk. 2.
- 37 I denne henseende forklares det i 34. betragtning til direktiv 2008/56, at det er nødvendigt med regelmæssige opdateringer af havstrategierne på grund af »de marine økosystemers dynamiske natur og naturlige variabilitet og på grund af, at belastninger og påvirkninger af økosystemerne kan variere afhængigt af udviklingen i de menneskelige aktivitetsmønstre og påvirkningerne fra klimaændringer«. Ifølge denne betragtning »bør indsatsprogrammerne for beskyttelsen og forvaltningen af havmiljøet være fleksible og justerbare og tage hensyn til den videnskabelige og teknologiske udvikling«.
- 38 Eftersom artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii) og iii), i direktiv 2008/56 fastsætter, at den indledende vurdering og beskrivelsen af god miljøtilstand samt opstillingen af miljømålene og dertil knyttede indikatorer skal være afsluttet senest den 15. juli 2012, skal det dels fastslås, at gennemgangen af disse elementer af havstrategierne skulle have været foretaget senest den 15. juli 2018 i overensstemmelse med direktivets artikel 17, stk. 2, litra a) og b), dels at nærmere oplysninger om de eventuelle ajourføringer efter gennemgangen skulle have været forelagt Kommissionen senest tre måneder efter offentliggørelsen i overensstemmelse med direktivets artikel 17, stk. 3, eller senest den 15. oktober 2018.
- 39 Det bemærkes ligeledes, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, i overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning (dom af 4.3.2021, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Grænseværdier – NO<sub>2</sub>), C-664/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:171, præmis 77 og deri nævnte retspraksis).
- 40 I det foreliggende tilfælde udløb den frist, der var fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse, og som Republikken Bulgarien modtog den 11. oktober 2019, den 11. december 2019.
- 41 Det er imidlertid ubestridt, at denne medlemsstat ikke har opfyldt de forpligtelser, der følger af artikel 17, stk. 2, litra a) og b), og artikel 17, stk. 3, i direktiv 2008/56, som er nævnt i denne doms præmis 38, inden for den ovennævnte frist, og heller ikke på det tidspunkt, hvor medlemsstaten i sine svar på åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse havde forpligtet sig til at foretage en gennemgang og ajourføring af sine havstrategier og at fremsende disse ajourføringer til denne institution, dvs. den 30. juni 2020.
- 42 Denne konstatering kan ikke drages i tvivl af de argumenter, som Republikken Bulgarien har fremført. For det første kan anbringenderne om, at Republikken Bulgarien har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 2, litra a), nr. i), ii) og iii), i direktiv 2008/56 ikke tiltrædes. Anbringenderne vedrører kun forpligtelserne til at udarbejde indledende havstrategier i løbet af 2012 og til at forelægge Kommissionen de dertil hørende rapporter. Disse forpligtelser er imidlertid ikke genstand for nærværende søgsmål, således som det fremgår af denne doms præmis 21.



- 43 Hvad for det andet angår Republikken Bulgariens argumentation om, at det var umuligt for den inden for den frist, der er fastsat i direktiv 2008/56, at opfylde sine forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 17, stk. 2 og 3, bl.a. på grund af dels de vanskeligheder, der opstod i forbindelse med forsøget på tildeling af den omhandlede offentlige kontrakt, dels nødvendigheden af at overholde kravene i EU-retten, den relevante nationale lovgivning og proceduren for godkendelse af projektet Scirena *Black Sea*, bemærkes, at Republikken Bulgarien ikke har forklaret, hvordan nødvendigheden af at overholde EU-rettens krav var til hinder for, at medlemsstaten kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til den ovenfor nævnte bestemmelse i direktiv 2008/56. I øvrigt er det tilstrækkeligt at henvise til, at det følger af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Spanien, (Risiko for oversvømmelse – De Kanariske Øers forvaltningsplaner), C-384/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:271, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Nærmere bestemt er en medlemsstats forpligtelse til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at nå det ved et direktiv foreskrevne resultat en bindende forpligtelse såvel efter artikel 288, stk. 3, TEUF som efter selve direktivet. Denne forpligtelse til at træffe alle generelle eller særlige foranstaltninger gælder for alle medlemsstaternes myndigheder (dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Bulgarien, C-145/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:502, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis)
- 45 Direktiv 2008/56 fastsætter desuden ingen undtagelse for de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af dets artikel 17, stk. 2 og 3, idet direktivets artikel 14 kun vedrører undtagelser, når medlemsstaterne kan udpege tilfælde, hvor miljømålene eller den gode miljøtilstand ikke fuldt ud kan opnås. Det er desuden ganske vist korrekt, at 29. betragtning til det nævnte direktiv henviser til de tilfælde, hvor det er umuligt for en medlemsstat at opfylde det ambitionsniveau, som følger af de fastsatte miljømål, men denne henvisning vedrører imidlertid ikke de forpligtelser, der følger af samme direktivs artikel 17.
- 46 Det skal under alle omstændigheder præciseres, at de første organisatoriske foranstaltninger, der har til formål at opfylde de forpligtelser, der er pålagt i henhold til artikel 17, stk. 2, litra a) og b), og artikel 17, stk. 3, i direktiv 2008/56, blev truffet af Republikken Bulgarien den 16. juli 2018, således som det fremgår af sidstnævntes svar på åbningsskrivelsen, dvs. efter udløbet af den frist, der er fastsat i dette direktivs artikel 17, stk. 2, dvs. den 15. juli 2018. Det kan derfor ikke antages, at denne medlemsstat ikke var i stand til at opfylde sine forpligtelser inden for den fastsatte frist.
- 47 For det tredje bemærkes, at for så vidt som de ændringer, der er indtrådt efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 39, ikke kan tages i betragtning ved vurderingen af, om det pågældende traktatbrud foreligger, er den omstændighed, at der blev indgået en kontrakt den 16. marts 2021 med henblik på at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige for, at Republikken Bulgarien overholder sine forpligtelser, ikke relevant for vurderingen af, om det foreliggende traktatbrudssøgsmål er begrundet.
- 48 Under disse omstændigheder bør Kommissionen gives medhold i søgsmålet.
- 49 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 17, stk. 2, litra a) og b), og artikel 17, stk. 3, i direktiv 2008/56, idet den ikke inden for den fastsatte frist dels har foretaget en koordineret gennemgang, således som det er præciseret i artikel 5 i dette direktiv, af den indledende vurdering og af beskrivelsen af god miljøtilstand samt af miljømålene, dels ikke har forelagt Kommissionen nærmere oplysninger om eventuelle ajourføringer efter denne gennemgang.

### Sagsomkostninger

- 50 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Republikken Bulgarien har tabt sagen, bør den pålægges at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Syvende Afdeling):

- 1) **Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 17, stk. 2, litra a) og b), og artikel 17, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet), idet den ikke inden for den fastsatte frist dels har foretaget en koordineret gennemgang, således som det er præciseret i artikel 5 i dette direktiv, af den indledende vurdering og af beskrivelsen af god miljøtilstand samt af miljømålene, dels ikke har forelagt Kommissionen nærmere oplysninger om eventuelle ajourføringer efter denne gennemgang.**
- 2) **Republikken Bulgarien betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter

---

\* Processprog: bulgarsk.