Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

14. siječnja 2016.*

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2009/147/EZ – Očuvanje divljih ptica – Posebna zaštićena područja Kaliakra i Belite skali – Direktiva 92/43/EEZ – Zaštita prirodnih staništa i vrsta koje žive u prirodi – Područje od značaja za Zajednicu Kompleks Kaliakra – Direktiva 2011/92/EU – Procjena učinaka određenih projekata na okoliš – Primjenjivost rationae temporis sustava zaštite – Pogoršavanje stanja prirodnih staništa vrsta i njihovo uznemiravanje – Snaga vjetra – Turizam“

U predmetu C-141/14,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice podnesene 24. ožujka 2014. na temelju članka 258. UFEU-a,

Europska komisija, koju zastupaju E. White i C. Hermes kao i P. Mihaylova, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tužitelj,

protiv

Republike Bugarske, koju zastupaju E. Petranova i D. Drambozova, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik drugog vijeća, u svojstvu predsjednika trećeg vijeća, C. Toader (izvjestiteljica) i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. svibnja 2015.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 3. rujna 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: bugarski

Presudu

1 Europska komisija u svojoj tužbi zahtijeva od Suda da utvrdi da je Republika Bugarska, time što je:

— propustila uključiti cjelokupan teritorij područja važnih za očuvanje ptica (u daljnjem tekstu: PVOP-i) u posebno zaštićeno područje (u daljnjem tekstu: PZP) koje obuhvaća regiju Kaliakra (u daljnjem tekstu: PZP Kaliakra) i time klasificirati kao PZP-e ona područja koja su s obzirom na svoj broj i veličinu najprimjerenija za očuvanje, s jedne strane, bioloških vrsta navedenih u Prilogu I. Direktivi 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128.; u daljnjem tekstu: Direktiva o pticama) i, s druge strane, migracijskih vrsta koje nisu navedene u tom prilogu, ali se redovito pojavljuju na morskom i kopnenom zemljopisnom području na kojem se ta direktiva primjenjuje, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavaka 1. i 2. spomenute direktive;

— odobrila provedbu projekata „AES Geo Energy“, „Windtech“, „Brestiom“, „Disib“, „Eco Energy“ i „Longman Investment“ na teritoriju PVOP-a koji obuhvaća regiju Kaliakra (u daljnjem tekstu: PVOP Kaliakra), a nije klasificiran kao PZP iako je to trebao biti, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o pticama;

— odobrila provedbu projekata „Kaliakra Wind Power“, „EVN Enertrag Kavarna“, „TSID – Atlas“, „Vertikal – Petkov & Cie“ i „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort“ na teritoriju PZP-a Kaliakra, na području od značaja za Zajednicu „Kompleks Kaliakra“ (u daljnjem tekstu: PZZ Kompleks Kaliakra) te na teritoriju PZP-a koji obuhvaća regiju Belite skali (u daljnjem tekstu: PZP Belite skali), povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 2. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje flore i faune (SL L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.; u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima);

— propustila pravilno procijeniti kumulativne učinke projekata „AES Geo Energy“, „Windtech“, „Brestiom“, „Disib“, „Eco Energy“ i „Longman Investment“, čiju je provedbu odobrila na teritoriju PVOP-a Kaliakra, koji nije klasificiran kao PZP iako je to trebao biti, povrijedila obveze koje ima na temelju odredaba članka 2. stavka 1. i članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.) te na temelju točke 1. (b) Priloga III. toj direktivi.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva o pticama

2 U skladu s člankom 1. stavkom 1. Direktive o pticama, ona se odnosi na očuvanje svih vrsta divljih ptica koje prirodno obitavaju na europskom državnom području država članica na koje se primjenjuje Ugovor. Ona se odnosi na zaštitu tih vrsta, upravljanje i nadzor nad tim vrstama i njome se utvrđuju pravila o njihovom iskorištavanju.

3 Članak 4. te direktive određuje:

„1. Vrste ptica navedene u Prilogu I. predmet su posebnih mjera očuvanja koje se odnose na njihova staništa, kako bi se osiguralo njihovo preživljavanje i razmnožavanje na njihovom području raširenosti.

S tim u vezi, uzimaju se u obzir:

(a) vrste u opasnosti od izumiranja;

(b) vrste osjetljive na određene promjene u njihovim staništima;

(c) vrste koje se smatraju rijetkima zbog male populacije ili ograničene lokalne raširenosti;

(d) druge vrste koje zahtijevaju posebnu pažnju zbog posebne prirode njihovih staništa.

Trendovi i promjene populacijskih razina uzimaju se u obzir kao podloga za ocjenjivanje.

Države članice posebno klasificiraju područja koja su s obzirom na broj i veličinu najprimjerenija kao [PZP] za očuvanje tih vrsta u okviru morskih i kopnenih zemljopisnih područja gdje se primjenjuje ova Direktiva.

2. Države članice poduzimaju slične mjere za migracijske vrste koje se redovito pojavljuju a nisu navedene u Prilogu I., imajući na umu potrebu za njihovom zaštitom u okviru morskih i kopnenih zemljopisnih područja gdje se ova Direktiva primjenjuje s obzirom na područja za njihovo razmnožavanje, mitarenje i prezimljavanje te odmorišta duž njihovih migracijskih putova. U tu svrhu države članice trebaju obratiti posebnu pozornost na zaštitu močvarnih područja, a posebno na močvarna područja od međunarodnog značaja.

[...]

4. U vezi sa zaštićenim područjima iz stavaka 1. i 2., države članice poduzimaju odgovarajuće mjere za sprečavanje onečišćavanja ili pogoršavanja stanja staništa ili bilo kakvih poremećaja koji negativno utječu na ptice u tolikoj mjeri da bi to bilo značajno s obzirom na ciljeve iz ovog članka. Države članice nastoje spriječiti onečišćavanje ili pogoršavanje stanja staništa i izvan tih zaštićenih područja.“

Direktiva o staništima

4 Članak 6. Direktive o staništima propisuje u stavcima 2. do 4. sljedeće:

„2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogorša[vanje stanja] prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

3. Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na to područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.

4. Ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja na područje i u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, država članica poduzima sve kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000. Ona Komisiju izvješćuje o usvojenim kompenzacijskim mjerama.

Kad se u određenom području nalazi prioritetni prirodni stanišni tip i/ili prioritetna vrsta, mogu se razmatrati samo ona pitanja koja se odnose na zdravlje ljudi ili javnu sigurnost, na korisne posljedice od primarnog značaja za okoliš ili, nastavno na mišljenje Komisije, na ostale imperativne razloge prevladavajućeg javnog interesa.“

Direktiva 2011/92

5 Sukladno članku 2. stavku 1. Direktive 2011/92:

„Države članice usvajaju sve potrebne mjere kako bi se prije izdavanja odobrenja osiguralo da se projekti koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, između ostalog na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije, podvrgnu obvezi ishođenja odobrenja za provedbu projekta i procjeni u pogledu njihovih učinaka. Ti su projekti utvrđeni u članku 4.“

6 Članak 4. te direktive u stavcima 2. i 3. propisuje:

„2. U skladu s člankom 2. stavkom 4., za projekte koji su navedeni u Prilogu II. države članice određuju podliježu li procjeni u skladu s člancima 5. do 10. Države članice to određuju:

(a) pojedinačnim ispitivanjem;

ili

(b) pragovima ili kriterijima koje utvrđuje država članica.

Države članice se mogu odlučiti za primjenu oba postupka iz točaka (a) i (b).

3. Kada se provodi pojedinačno ispitivanje ili se postavljaju pragovi ili kriteriji u smislu stavka 2., moraju se uzeti u obzir relevantni kriteriji odabira navedeni u Prilogu III.“

7 U točki 1. (b) Priloga III. spomenutoj direktivi propisano je da značajke projekata moraju biti razmotrene osobito s obzirom na kumulaciju s ostalim projektima.

Akt o pristupanju Republike Bugarske Europskoj uniji

8 Akt o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji i prilagodbama ugovora na kojima se temelji Europska unija (SL 2005., L 157, str. 203.) stupio je na snagu 1. siječnja 2007.

Okolnosti spora i predsudski postupak

9 Regija Kaliakra, smještena na bugarskoj obali Crnog mora, područje je važno za očuvanje brojnih vrsta ptica i njihovih staništa, zbog čega je nevladina organizacija BirdLife International tu regiju označila kao PVOP.

10 Dana 18. prosinca 2007. Republika Bugarska je u skladu s Direktivom o pticama ustanovila PZP Kaliakra. Međutim, tim su područjem zaštite obuhvaćene tek dvije trećine teritorija PVOP-a Kaliakra. Republika Bugarska također je zapadno od PZP-a Kaliakra te izvan PVOP-a Kaliakra ustanovila PZP Belite skali. K tomu, ta je država članica predložila Komisiji da proglasi područje od značaja za Zajednicu pod nazivom „Kompleks Kaliakra“ (u daljnjem tekstu: PZZ Kompleks Kaliakra) koje gotovo u cijelosti obuhvaća teritorij PZP-a Kaliakra i PZP-a Belite skali.

11 Nakon prigovora koje je Bugarsko društvo za zaštitu ptica (Bulgarsko druzhestvo za zashtita na ptitsite) podnijelo u pogledu nedostatne zemljopisne raširenosti PZP-a Kaliakra te negativnih posljedica više projekata gospodarske naravi na prirodna staništa i staništa određenih vrsta ptica, Komisija je 6. lipnja 2008. Republici Bugarskoj uputila pismo opomene, nalažući joj da ukloni utvrđene povrede obveza koje ima na temelju članka 4. stavaka 1. i 2. Direktive o pticama u pogledu šest PZP-a, među kojima i PZP Kaliakra. Nezadovoljna različitim odgovorima koje je dobila od Republike Bugarske, Komisija je 1. prosinca 2008. uputila drugo pismo opomene tražeći od spomenute države članice da ukloni povrede obveza koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o pticama te na temelju odredaba članka 2. stavka 1. i članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92 te Priloga III. toj direktivi, s obzirom na to da je odobrila postavljanje više postrojenja koja koriste snagu vjetra unutar PVOP-a Kaliakra. Republika Bugarska odgovorila je 30. siječnja 2009. na spomenuta pisma opomene, nakon čega je u više navrata dostavila dodatne informacije.

12 Komisija je Republici Bugarskoj 30. rujna 2011. uputila treće pismo opomene kojemu je, s jedne strane, svrha bila poduprijeti prethodna dva pisma opomene i u kojem su, s druge strane, postavljeni novi zahtjevi koji se tiču teritorija PVOP-a Kaliakra, PZP-a Belite skali i PZZ-a Kompleks Kaliakra. U tom su pismu istaknuta dva pitanja: pitanje nedostatne zemljopisne raširenosti teritorija PZP-a Kaliakra i pitanje utjecaja više projekata na PZP Kaliakra, PZP Belite skali, PZZ Kompleks Kaliakra i područja koja je prema popisu PVOP-a trebalo klasificirati kao PZP-e, ali to nije učinjeno.

13 Dana 30. siječnja 2012. Republika Bugarska izvijestila je Komisiju o tome da je većina navedenih projekata odobrena prije njezina pristupanja Uniji odnosno prije uključivanja dotičnih područja u mrežu Natura 2000, tako da se pravo Unije na njih ne može primjenjivati.

14 Dopisom od 22. lipnja 2012. Komisija je dostavila obrazloženo mišljenje u kojem Republici Bugarskoj prigovara da je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavaka 1., 2. i 4. Direktive o pticama, članka 6. stavaka 2., 3. i 4. Direktive o staništima te na temelju odredaba članka 2. stavka 1. i članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92 te Priloga III. toj direktivi.

15 Republika Bugarska odgovorila je na to obrazloženo mišljenje te je na temelju dodatnih informacija izvijestila Komisiju o tome da je poduzela niz mjera kako bi ispravila utvrđene nepravilnosti.

16 Ocjenjujući da je situacija i dalje nezadovoljavajuća, Komisija je 24. ožujka 2014. podnijela predmetnu tužbu.

O tužbi

Prvi tužbeni razlog: povreda članka 4. stavaka 1. i 2. Direktive o pticama

Argumentacija stranaka

17 Komisija u okviru prvog tužbenog razloga tvrdi da je Republika Bugarska, time što u PZP Kaliakra nije uključila cjelokupan teritorij PVOP-a Kaliakra koji je bilo važno zaštititi radi očuvanja ptica, propustila klasificirati kao PZP-e područja koja su s obzirom na svoj broj i veličinu najprimjerenija za očuvanje kako bioloških vrsta navedenih u Prilogu I. Direktivi o pticama tako i migracijskih vrsta koje nisu navedene u tom prilogu, ali se redovito pojavljuju na morskom i kopnenom zemljopisnom području na koje se primjenjuje ta direktiva, čime je navedena država članica povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavaka 1. i 2. spomenute direktive.

18 Komisija ocjenjuje da je Republika Bugarska u okviru različitih dodatnih obavijesti priznala povredu svoje obveze da kao PZP klasificira cjelokupni teritorij PVOP-a Kaliakra. Prema mišljenju Komisije, poduzeto je više mjera kako bi se otklonila utvrđena povreda, to jest da bi se PZP Kaliakra proširio do

granica PVOP-a Kaliakra. Nadalje, pravnim aktom od 6. veljače 2014. koji je objavljen u *Darzhaven vestniku* br. 15 od 21. veljače 2014. formalno je prošireno zaštićeno područje. Međutim, Komisija smatra da te mjere formalno nisu utjecale na postojanje protupravne situacije jer su usvojene nakon isteka roka koji je ona naznačila u obrazloženom mišljenju, to jest nakon 22. kolovoza 2012.

19 U prilog tom tužbenom razlogu Komisija u bitnome ističe tri argumenta, pri čemu se oslanja na više znanstvenih dokaza.

20 Ta institucija najprije ističe da je teritorij PVOP-a Kaliakra koji nije klasificiran kao PZP vrlo važan, s ornitološke točke gledišta, za više vrsta i da čini tipični „migracijski koridor“ smješten na liniji *via Pontica*, drugom najvećem migracijskom pravcu u Europi.

21 U tom kontekstu Komisija tvrdi da cjelokupni teritorij PVOP-a Kaliakra treba smatrati jedinstvenom funkcionalnom jedinicom za migracijske ptice, to jest zasebnom regijom koju ne treba fragmentirati. Ona dodaje da isključivanje obradivih zemljišta iz PZP-a Kaliakra ostavlja bez zaštite više migracijskih koridora i odmorišta kojima se koristi važan dio migracijske populacije na obali mora, među kojima osobito bijela roda, kratkoprsti kobac, patuljasti orao, siva lunja, stepska eja, crvenonoga vjetruša i druge vrste.

22 Nadalje, prema mišljenju Komisije, dio PVOP-a Kaliakra koji nije klasificiran kao PZP nudi staništa za gniježđenje pojedinim populacijama ptica, osobito velikoj ševi (Melanocorypha calandra), kratkoprstoj ševi (Calandrella brachydactyla), ćukavici (Burhinus oedicnemus) i primorskoj trepteljci (Anthus campestris). K tomu, navedeno neklasificirano područje važno je područje lova za više vrsta grabljivica koje su u standardiziranom obrascu podataka navedene među pticama gnjezdaricama i koje su izričito navedene u ocjeni PZP-a. Među tim se pticama grabljivicama nalaze, među ostalima, kratkoprsti kobac (Accipiter brevipes), bjelorepi škanjac (Buteo rufinus) i sova ušara (Bubo bubo).

23 Naposljetku, Komisija ističe da cjelokupna svjetska populacija crvenovrate guske (Branta ruficollis), koja se smatra globalno ugroženom vrstom, prezimljuje u dotičnoj regiji, dok se više od 80% staništa u kojima se guske mogu hraniti nalazi u nezaštićenom dijelu PVOP-a Kaliakra.

24 Republika Bugarska osporava navodnu povredu. Tvrdi da je ustanovljavanjem PZP-a Kaliakra tijekom 2007. godine pristupila klasificiranju područja koja su s obzirom na svoj broj i veličinu najprimjerenija za očuvanje dotičnih vrsta, sukladno odredbama članka 5. stavaka 1. i 2. Direktive o pticama. Prema mišljenju navedene države članice, prepiska s Komisijom i mjere koje je poduzela svjedoče isključivo o njezinoj voli za dijalogom s tom institucijom, u skladu s obvezom suradnje.

25 U odgovoru na znanstvene studije koje je istaknula Komisija, Republika Bugarska navodi one iz kojih, prema njezinu mišljenju, proizlazi da područje Kaliakre ne predstavlja „migracijski koridor“ za ptice. Usto ta država članica ističe da, unatoč tomu što je konačno odlučila proširiti PZP Kaliakra do granica PVOP-a istog naziva, nijedan znanstveni dokaz ornitološke naravi ne opravdava uključivanje poljoprivrednih zemljišta koja se nalaze na PVOP-u Kaliakra u navedeni PZP jer ta zemljišta nužno ne tvore prirodnu cjelinu s onima smještenima bliže obali, koja su već zaštićena kao PZP. Ptice gnjezdarice koje su tipične za staništa smještena na potonjem zaštićenom području doista se prema tvrdnjama Republike Bugarske znatno manje gnijezde na tim susjednim poljoprivrednim zemljištima.

26 Navedena država članica također osporava navod prema kojem je područje Kaliakra odmorište za velik dio populacije migracijskih ptica. Iz različitih izvješća stručnjaka proizlazi da ta mjesta variraju ovisno o konkretnom pravcu kojim se te ptice kreću te o vremenskim uvjetima. Što se tiče crvenovrate guske, vrste koja je globalno ugrožena, Republika Bugarska se poziva na više izvješća prema kojima se najznačajnija područja na kojima se ona hrani nalaze izvan PVOP-a Kaliakra, u blizini jezera Shabla i Durankulak.

Ocjena Suda

27 Kao prvo, valja podsjetiti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda člankom 4. stavcima 1. i 2. Direktive o pticama državama članicama nalaže da kao PZP-e klasificiraju područja koja zadovoljavaju ornitološke kriterije utvrđene u tim odredbama (presuda Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2007:780, t. 36. i navedena sudska praksa).

28 Kao drugo, države članice su obvezne kao PZP-e klasificirati sva područja koja su prema ornitološkim kriterijima najprimjerenija za očuvanje vrsta o kojima je riječ (presuda Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2007:780, t. 37. i navedena sudska praksa).

29 Kao treće, Sud je ocijenio da se margina prosudbe kojom raspolažu države članice prilikom odabira područja koje je najprimjerenije klasificirati kao PZP-e ne odnosi na mogućnost da se kao takva klasificiraju ona područja koja za to su najprimjerenija prema ornitološkim kriterijima, nego isključivo na primjenu tih kriterija radi određivanja područja najprimjerenijih za očuvanje vrsta navedenih u Prilogu I. Direktivi o pticama (presuda Komisija/Austrija, C-209/04, EU:C:2006:195, t. 33. i navedena sudska praksa).

30 Što se, naposljetku, tiče klasificiranja dijelova pojedinih regija, Sud je već ocijenio, s jedne strane, da klasificiranje određenih površina kao PZP-a ne može biti rezultat izdvojenog ispitivanja njihove ornitološke vrijednosti, već se mora temeljiti na uvažavanju prirodnih granica ekosustava o kojemu je riječ te da, s druge strane, ornitološki kriteriji koji su isključiva osnova za klasifikaciju trebaju biti znanstveno utemeljeni (presuda Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2007:780, t. 142.).

31 U ovom predmetu je nesporno da PVOP Kaliakra ima presudnu važnost za brojne vrste ptica i njihovo stanište. Prema podacima koje je Komisiji dostavila Republika Bugarska, područje Kaliakra udomljava ukupno 310 vrsta ptica, među kojima su za stotinjak vrsta obvezne posebne mjere očuvanja njihova staništa, a 95 ih je navedeno u Prilogu I. Direktivi o pticama, kao i velik broj vrsta migracijskih ptica. Među tih 310 vrsta ptica, 106 važno je u kontekstu očuvanja na europskoj razini, 17 ih je globalno ugroženo, 21 vrsta razvrstana je u kategoriju „SPEC 2“, a njih 68 u kategoriju „SPEC 3“ kao vrste čije je stanje zabrinjavajuće u Europi.

32 Kada je ponajprije riječ o prisutnosti ptica gnjezdarica na dijelu PVOP-a Kaliakra koji u početku nije bio klasificiran, valja utvrditi, kako je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 41. do 43. svojeg mišljenja, da je Republika Bugarska na prihvatljiv način pojasnila, a što Komisija nije osporavala, da se ptice gnjezdarice koje su tipične za prvotno zaštićena staništa, smještena u blizini obale, znatno manje gnijezde u područjima na kojima se nalaze poljoprivredna zemljišta. K tomu, prisutnost kratkoprstog kopca (Accipiter brevipes), bjelorepog škanjca (Buteo rufinus) i sove ušare (Bubo bubo) koja je ograničena do te mjere da nevladina organizacija Birdlife ne navodi te vrste kao razlog za određivanje područja Kaliakre kao PVOP-a, nije dovoljna da bi se ta poljoprivredna zemljišta smatrala najprimjerenijima za očuvanje vrsta o kojima je riječ.

33 Kada je nadalje riječ o migracijskim pticama, Komisija, dosljedno svojoj ocjeni tog područja kao PVOP-a te oslanjajući se na studiju koja je provedena tijekom 2005. osobito s ciljem da se identificiraju „migracijski koridori“ u Bugarskoj, ocjenjuje da PVOP Kaliakra predstavlja takav koridor. Naime, prema toj studiji više od 3000 migracijskih ptica moglo se tijekom te godine zapaziti u blizini Kaliakre. Tu ocjenu ne može dovesti u pitanje argument Republike Bugarske prema kojem su važne skupine migracijskih ptica u području o kojem je riječ opažene tek sporadično jer je vjetar utjecao na migracijski pravac.

34 Doista, kako je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 50. svojeg mišljenja, upravo iz podataka koje je dostavila ta država članica proizlazi da te koncentracije ptica nisu ni nasumične ni iznimne nego se, suprotno tomu, pojavljuju redovito uz odgovarajući vjetar. Kada dođe do takvih koncentracija, poljoprivredne površine PVOP-a Kaliakra koje prvotno nisu klasificirane doista postaju nužna staništa za odmor i hranjenje migracijskih ptica.

35 Iz navedenoga proizlazi da je PVOP Kaliakra jedno od najprimjerenijih područja za očuvanje ptica tijekom selidbe.

36 Naposljetku, također treba odbiti argument Republike Bugarske prema kojem dio PVOP-a Kaliakra koji je naknadno klasificiran kao PZP nije od velike važnosti za očuvanje crvenovrate guske koja se smatra globalno ugroženom vrstom, iako gotovo cjelokupna svjetska populacija te vrste prezimljuje na zapadnoj obali Crnog mora. Prema studiji na koju se poziva ta država članica, ta vrsta ne traži svake godine hranu na dijelovima teritorija koji su obuhvaćeni PZP-om Kaliakra. Međutim, kako to naglašava Komisija, iz te studije također proizlazi da je, u najmanju ruku tijekom dvije od pet godina promatranog razdoblja, od 1995. do 2000. godine, više tisuća crvenovratih gusaka tražilo hranu u onom dijelu PVOP-a Kaliakra koji je naknadno klasificiran kao PZP.

37 K tomu, kako je to nezavisna odvjetnica naglasila u točkama 60. do 63. svojeg mišljenja, činjenica da recentna istraživanja teže tomu da pokažu da je crvenovrata guska manje prisutna u onim dijelovima teritorija koji nisu prvotno klasificirani kao PZP ne isključuje to da potonja područja nisu od presudne važnosti za hranjenje te vrste ptica, s obzirom na to da su se spomenuta istraživanja počela provoditi tek nakon što je na tim dijelovima teritorija postavljen velik broj postrojenja koja koriste snagu vjetra.

38 Prema tome, valja zaključiti da je prvi tužbeni razlog koji je iznijela Komisija osnovan.

Treći tužbeni razlog: nepoštovanje odredaba članka 6. stavka 2. Direktive o staništima odobravanjem projekata u PZP-ima Kaliakra i Belite skali te na teritoriju PZZ-a Kompleks Kaliakra

Argumentacija stranaka

39 U okviru trećeg tužbenog razloga, koji valja ispitati nakon prvog, Komisija zahtijeva da se utvrdi da je Republika Bugarska, time što je odobrila projekte postavljanja postrojenja koja koriste snagu vjetra na teritoriju PZP-a Kaliakra i Belite skali te na PZZ-u Kompleks Kaliakra, nazvane „Kaliakra Wind Power“, „EVN Enertrag Kavarna“, „TSID – Atlas“, „Vertikal – Petkov & Cie“ te nekretninski projekt „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort“, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 2. Direktive o staništima, kako ju je Sud protumačio u presudama Dragaggi i dr. (C-117/03, EU:C:2005:16) i Bund Naturschutz in Bayern i dr. (C-244/05, EU:C:2006:579), jer nije poduzela odgovarajuće mjere kako bi se izbjeglo pogoršavanje stanja prirodnih staništa i staništa vrsta te uznemiravanja vrsta zbog čijeg su očuvanja ta područja klasificirana kao PZP ili PZZ.

40 Komisija tvrdi da je prije njihova klasificiranja kao PZP-a, to jest od 1. siječnja 2007. do 28. prosinca 2007., za odgovarajuće dijelove teritorija Kaliakre i Belite skali bio mjerodavan pravni režim ustanovljen u članku 4. stavku 4. Direktive o pticama, kako ju je Sud protumačio u presudama Komisija/Francuska (C-96/98, EU:C:1999:580) i Komisija/Francuska (C-374/98, EU:C:2000:670). Nakon klasificiranja područja kao PZP-a, to jest od 18. prosinca 2007., na ta dva PZP-a primjenjivao se pravni režim iz članka 6. stavka 2. Direktive o staništima.

41 Što se tiče PZZ-a Kompleks Kaliakra, Komisija ističe da je prije uvrštavanja tog područja na europski popis PZP-a, ali nakon njegova unošenja na nacionalni popis u svojstvu nacrta PZP-a, to jest od 18. prosinca 2007. do 15. prosinca 2008., mjerodavni pravni režim bio onaj koji je Sud precizirao u presudama Dragaggi i dr. (C-117/03, EU:C:2005:16) i Bund Naturschutz in Bayern i dr. (C-244/05, EU:C:2006:579), to jest:

— u pogledu područja koja se mogu klasificirati kao PZZ-ovi, a navedena su na nacionalnim popisima dostavljenima Komisiji, među kojima mogu biti i područja na kojima se nalaze prioritetni prirodni stanišni tip ili prioritetna vrsta, države članice su na temelju Direktive o staništima dužne poduzeti prikladne mjere zaštite kako bi se, s obzirom na cilj očuvanja naveden u toj direktivi, sačuvala ekološka važnost koju ta područja imaju na nacionalnoj razini;

— režim odgovarajuće zaštite koji se primjenjuje na područja uvrštena na nacionalne popise dostavljene Komisiji, na temelju članka 4. stavka 1. Direktive o staništima, zahtijeva da se države članice usprotive svakoj aktivnosti koja može na ozbiljan način ugroziti ekološke značajke tih područja.

42 Kada je, kao prvo, riječ o PZP-ima Kaliakra i Belite skali, Komisija ističe, oslanjajući se na znanstvena izvješća, da razni projekti koje je odobrila Republika Bugarska (infrastruktura povezana s proizvodnjom energije iz vjetra, golfski tereni, hoteli, objekti za stanovanje itd.) navedeni u točki 39. ove presude značajno negativno utječu na ptice, staništa i prioritetne vrste. Tako se procjenjuje da je u PZP-u Kaliakra izravno uništenje staništa određenih vrsta ptica koje su navedene u Prilogu I. Direktivi o pticama zahvatilo najmanje 15,8% ukupne površine tog područja. U PZP-u Belite skali nepovratno je uništeno 456,23 hektara zemljišta koje čini 10,9% površine tog područja i na kojem se nalaze prioritetna stepska staništa, osobito staništa za gniježđenje pojedinih vrsta ptica navedenih u Prilogu I. Direktivi o pticama.

43 Provedba različitih projekata koje je odobrila Republika Bugarska tako je, prema mišljenju Komisije, dovela do uništenja staništa, među ostalim, sljedećih vrsta ptica navedenih u Prilogu I. Direktivi o pticama, koje su također unesene u standardni obrazac podataka za ta dva PZP-a: dvobojne bjeloguze (Oenanthe pleschanka), velike ševe (Melanocorypha calandra), kratkoprste ševe (Calandrella brachydactyla), noćnog potrka (Burhinus oedicnemus), bjelorepog škanjca (Buteo rufinus), kratkoprstog kopca (Accipiter brevipes) i zlatovrane (Coracias garrulus).

44 Kada je, kao drugo, riječ o PZZ-u Kompleks Kaliakra, Komisija prigovara Republici Bugarskoj to što nije u dovoljnoj mjeri zaštitila to područje od štete uzrokovane provedbom projekata povezanih s proizvodnjom energije iz vjetra, to jest projekata „Kaliakra Wind Power“, „EVN Enertrag Kavarna“ i „Vertikal – Petkov & Cie“ te projekta turističke infrastrukture „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort“. U tom pogledu spomenuta institucija procjenjuje da su ti projekti unutar navedenog PZZ-a doveli do nepovratnog uništenja 587,51 hektara zemljišta na kojem se nalazi prioritetno stanište „pontsko-sarmatske stepe“, koje je u Prilogu I. Direktivi o staništima navedeno pod šifrom 62C0*, to jest 24,5% tog staništa.

45 Republika Bugarska u odgovoru na te tvrdnje ističe da se članak 6. stavak 2. Direktive o staništima ne primjenjuje na projekte koje je odobrila prije svojeg pristupanja Uniji i, prema tome, također nije mjerodavan u pogledu njihove provedbe. Naime, tri projekta proizvodnje energije iz vjetra te projekt hotelskih kompleksa o kojima je riječ odobreni su tijekom 2005. pa, prema mišljenju spomenute države članice, njihov učinak na očuvanje prirodnih staništa nije moguće ocjenjivati u svjetlu te direktive.

46 Nadalje, Republika Bugarska smatra da Komisija nije pojasnila na koji je način došla do brojki i podataka o kojima je bilo riječi u točkama 42. do 45. ove presude.

47 Naposljetku, kada je riječ o značajnom negativnom učinku na PZZ Kaliakra, Republika Bugarska također ističe argument prema kojem je četiri projekta koje je Komisija navela u tužbi odobrila tijekom 2005. godine, tako da joj se ne može prigovoriti da je eventualno povrijedila obveze iz direktive koja se na nju nije mogla primjenjivati prije pristupanja Uniji.

Ocjena Suda

48 Najprije valja utvrditi da je Komisija, imajući u vidu podatke koje je Republika Bugarska dostavila u odgovoru na tužbu koji pokazuju da ona nije odobrila provedbu projekta „TSID – Atlas“, odlučila isključiti taj projekt iz predmetne tužbe zbog povrede obveze.

49 Nadalje, kako je to s pravom istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 71. do 73. svojeg mišljenja, treći tužbeni razlog valja razumjeti na način da Komisija prigovara Republici Bugarskoj to što je, s jedne strane, povrijedila obveze koje proizlaze iz članka 6. stavka 2. Direktive o staništima, propustivši se usprotiviti provedbi projekata unutar PZP-a Kaliakra i Belite skali, i to što je, s druge strane, povrijedila obveze privremene zaštite koje proizlaze iz presuda Dragaggi i dr. (C-117/03, EU:C:2005:16) i Bund Naturschutz in Bayern i dr. (C-244/05, EU:C:2006:579), propustivši se usprotiviti onim projektima koji su provedeni unutar predloženih granica PZZ-a Kompleks Kaliakra. U okviru ovog tužbenog razloga Komisija, prema tome, ne prigovara odlukama o odobravanju projekata koje je Republika Bugarska donijela prije svojeg pristupanja Uniji, nego njihovoj provedbi nakon tog pristupanja i posljedičnom pogoršavanju stanja navedenih područja.

50 Valja stoga ispitati, kao prvo, može li se članak 6. stavak 2. Direktive o staništima primijeniti *rationae temporis* na okolnosti o kojima je riječ, u smislu da spomenuta odredba nalaže Republici Bugarskoj da se usprotivi provedbi projekata „Kaliakra Wind Power“, „EVN Enertrag Kavarna“, „Vertikal – Petkov & Cie“ i „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort“ u PZP-ima Kaliakra i Belite skali.

51 U tom pogledu, iz sudske prakse Suda proizlazi da se članak 6. stavak 2. Direktive o staništima također primjenjuje na postrojenja koja koriste snagu vjetra projekt čijeg je postavljanja odobrilo nadležno tijelo prije nego što je zaštita koju spomenuta direktiva predviđa postala mjerodavna za dotično zaštićeno područje (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 124.).

52 Doista, Sud je već ocijenio da, iako takvi projekti nisu podvrgnuti pravilima o postupku prethodne procjene učinaka projekta na dotično područje, koja su utvrđena u Direktivi o staništima, provedba tih projekata ulazi u područje primjene članka 6. stavka 2. te direktive (presude Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, t. 48. i 49. te Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 125.).

53 U ovom slučaju, kada je riječ, s jedne strane, o projektu „Kaliakra Wind Power“ koji je obuhvaćao postavljanje 35 postrojenja koja koriste snagu vjetra, iz spisa koji je podnesen Sudu proizlazi da je on odobren tijekom 2006. godine te se počeo provoditi 6. lipnja 2008. Projekt „EVN Enertrag Kavarna“, koji je imao za cilj postavljanje 32 postrojenja koja koriste snagu vjetra, odobren je 26. srpnja 2006. Potonje je odobrenje suženo na 20 postrojenja koja koriste snagu vjetra, od kojih je 8 postavljeno i pušteno u rad 8. lipnja 2012. Sljedeća tri postrojenja koja koriste snagu vjetra odobrena su tijekom 2005. godine u okviru projekta „Vertikal – Petkov & Cie“. Tužba podnesena u povodu davanja tih triju odobrenja dovela je 26. srpnja 2007. do nagodbe nakon koje su dva postrojenja koja koriste snagu vjetra puštena u rad 24. travnja 2008. odnosno 14. lipnja 2011., dok treće nije postavljeno.

54 Kada je, s druge strane, riječ o turističkom projektu „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort“ u PZP-u Belite skali, koji uključuje izgradnju golfskog terena i toplica, prva građevinska dozvola izdana je 22. prosinca 2005., a odobrenje za puštanje u rad 6. travnja 2010.

55 Iz razmatranja iznesenih u točkama 51. i 52. ove presude proizlazi da provedba takvih projekata te odvijanje aktivnosti u postrojenjima koja su njihov rezultat, iako su odobreni prije pristupanja Republike Bugarske te prije nego što su se na takva odobrenja počele primjenjivati Direktiva o pticama i Direktiva o staništima, ulaze u područje primjene članka 6. stavka 2. potonje direktive.

56 Kada je, kao drugo, riječ o prigovoru da Republika Bugarska nije poduzela odgovarajuće mjere da bi izbjegla pogoršavanje stanja određenog broja staništa i uznemiravanje ptica aktivnošću postrojenja koja su rezultat provedbe četiriju predmetnih projekata u PZP-ima Kaliakra i Belite skali, valja podsjetiti da je aktivnost sukladna članku 6. stavku 2. Direktive o staništima samo ako se osigura da ona ne dovodi ni do kakvog uznemiravanja koje bi u značajnoj mjeri mogao ugroziti ciljeve spomenute direktive, osobito one koji se odnose na očuvanje (presuda Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 126. i navedena sudska praksa).

57 Iz navedenoga proizlazi da bi taj prigovor bio osnovan samo ako bi Komisija u skladu s pravnim standardima dokazala da Republika Bugarska nije poduzela odgovarajuće mjere zaštite kako bi se izbjeglo to da aktivnosti koje su vezane uz rad postrojenja koja su rezultat tih projekata, a odvijale su se nakon klasificiranja područja Kaliakra i Belite skali kao PZP-a, dovedu do pogoršavanja stanja staništa određenog broja vrsta ili uznemiravanja potonjih koje bi moglo značajno utjecati na cilj Direktive o staništima koji se sastoji u osiguravanju njihova očuvanja (vidjeti po analogiji presudu Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 128.).

58 Međutim, da bi dokazala povredu članka 6. stavka 2. Direktive o staništima, Komisija ne treba dokazivati postojanje uzročne veze između rada postrojenja koja su rezultat projekta i znatnog uznemiravanja dotičnih vrsta. Naime, dovoljno je da ta institucija dokaže postojanje vjerojatnosti ili opasnosti da taj rad uzrokuje spomenuta uznemiravanja (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 142. i navedenu sudsku praksu)

59 U tom pogledu iz spisa koji je dostavljen Sudu proizlazi da, imajući u vidu veliku gustoću postavljenih postrojenja koja koriste snagu vjetra u PZP-u Kaliakra, osobito u okviru projekta „Kaliakra Wind Power“, njihov rad može uzrokovati znatno uznemiravanje i pogoršavanje stanja staništa zaštićenih vrsta ptica. Jednako je tako i u slučaju dijela PZP-a Belite skali na kojem su postavljena postrojenja koja koriste snagu vjetra u okviru projekta „Thracian Cliffs Golf & Spa“, a čiji rad mijenja značajke dotičnih staništa.

60 S obzirom na navedeno, valja zaključiti da je treći tužbeni razlog koji je istaknula Komisija u tom dijelu osnovan.

61 Suprotno tomu, kada je, kao treće, riječ o značajnom uništenju prioritetnog staništa „pontsko-sarmatskih stepa“, o kojem je riječ u točki 44. ove presude, Republika Bugarska ističe, što Komisija ne osporava, da su radovi na pripremi terena koji su doveli do uništenja tih staništa smještenih na teritoriju PZZ-a Kompleks Kaliakra obavljeni prije pristupanja te države članice Uniji. Posljedično, uništenje spomenutih staništa ne može predstavljati, *rationae temporis*, povredu prava Unije.

62 K tomu, valja utvrditi da, kako je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 107. svojeg mišljenja, ako je određena vrsta staništa već uništena na dotičnim površinama, kasniji rad postrojenja koja koriste snagu vjetra postavljenih prilikom provedbe projekata ne može dodatno pogoršati njihovo stanje. Prema tome, tužba Komisije u ovom dijelu nije osnovana.

Drugi tužbeni razlog: nepoštovanje odredaba članka 4. stavka 4. Direktive o pticama odobravanjem projekata u PVOP-u Kaliakra

Argumentacija stranaka

63 U okviru drugog tužbenog razloga Komisija zahtijeva da se utvrdi da je Republika Bugarska, time što je odobrila projekte „AES Geo Energy“, „Windtech“, „Brestiom“, „Disib“, „Eco Energy“ i „Longman Investment“ na teritoriju PVOP-a Kaliakra, koji nije klasificiran kao PZP iako je to trebao biti, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o pticama, kako ju je protumačio Sud u presudama Komisija/Francuska (C-96/98, EU:C:1999:580) i Komisija/Francuska (C-374/98, EU:C:2000:670).

64 Komisija ističe da je Republika Bugarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o pticama time što je propustila poduzeti odgovarajuće mjere u skladu s ciljem očuvanja koji je naveden u Direktivi o pticama te time što je odobrila ili trpjela aktivnosti koje, kao prvo, mogu ozbiljno ugroziti ekološke značajke dijela PVOP-a Kaliakra koji nije klasificiran kao PZP, kao drugo, bitno smanjuju površinu spomenutog područja, kao treće, dovode do nestanka na njemu prisutnih prioritetnih vrsta i, naposljetku, kao četvrto, dovode do uništenja tog područja ili svojstvenih mu značajki. U tom pogledu Komisija tvrdi da je u tom dijelu PVOP-a Kaliakra nepovratno izgubljeno 1450 hektara zemljišta na kojem se nalaze staništa te mjesta za hranjenje i odmor vrsta ptica navedenih u Prilogu I. Direktivi o pticama.

65 Republika Bugarska sa svoje strane nudi informacije o činjenicama u pogledu različitih investicijskih projekata i, među ostalim, ističe da je tijekom 2012. godine u nacionalno zakonodavstvo unesen petogodišnji rok zastare, kojim se ograničava valjanost izdanih odobrenja za provedbu tih projekata, tako da su obustavljeni svi oni projekti čija provedba u tom roku nije započela.

Ocjena Suda

66 Članak 4. stavak 4. Direktive o pticama nalaže državama članicama poduzimanje odgovarajućih mjera za sprečavanje onečišćavanja ili pogoršavanja stanja staništa ili bilo kakvih poremećaja unutar PPZ-ova koji negativno utječu na ptice u tolikoj mjeri da bi to bilo značajno s obzirom na ciljeve iz tog članka.

67 U tom pogledu valja, kao prvo, podsjetiti da prema sudskoj praksi Suda države članice moraju poštovati obveze koje proizlaze iz prve rečenice članka 4. stavka 4. Direktive o pticama, čak i ako dotična područja nisu klasificirana kao PZP-i, a morala su biti (vidjeti presudu Komisija/Španjolska, C-186/06, EU:C:2007:813, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

68 Kao što to proizlazi iz spisa dostavljenog Sudu, sporni projekti provode se na područjima koja je Republika Bugarska, kako je utvrđeno u točki 38. ove presude, morala klasificirati, što je međutim učinjeno tek nakon što je 22. kolovoza 2012. istekao rok određen u obrazloženom mišljenju.

69 Kao drugo, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 115. svojeg mišljenja, da bi se dokazala povreda obveza proizašlih iz prve rečenice članka 4. stavka 4. Direktive o pticama, treba uputiti *mutatis mutandis* na sudsku praksu Suda u području povreda članka 6. stavka 2. Direktive o staništima, s obzirom na to da tekst potonje odredbe u velikoj mjeri odgovara tekstu prve rečenice članka 4. stavka 4. Direktive o pticama (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Irska, C-117/00, EU:C:2002:366, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

70 Prema toj sudskoj praksi te kao što to proizlazi iz točke 58. ove presude, kršenje predmetne odredbe treba utvrditi čim Komisija dokaže postojanje vjerojatnosti ili opasnosti da određeni projekt pogoršava stanje staništa zaštićenih vrsta ptica ili uzrokuje njihovo znatno uznemiravanje.

71 Prema tome, valja ispitati je li Komisija dokazala postojanje vjerojatnosti ili opasnosti da dotični projekti na dijelu PVOP-a Kaliakra koji je nepravodobno klasificiran kao PZP uzrokuju pogoršavanje stanja i uznemiravanje iz prethodne točke ove presude.

72 S jedne strane, iz odgovora na tužbu koji je podnijela Republika Bugarska, a čije elemente u tom pogledu Komisija nije osporavala, proizlazi da je za tri projekta navedena u točki 63. ove presude, to jest za projekte „Windtech“, „Brestiom“ i „Eco Energy“ jednostavno odlučeno da nije potrebno provoditi procjenu učinaka na okoliš. Spomenuta država članica nije izdala dodatno odobrenje za te projekte i postrojenja koja koriste snagu vjetra nisu postavljena. U međuvremenu, odluke kojima je utvrđeno da nema potrebe provoditi procjenu učinaka na okoliš zastarjele su.

73 Iz navedenoga proizlazi da u pogledu tih triju projekata drugi tužbeni razlog koji je istaknula Komisija nije osnovan.

74 S druge strane, kada je riječ o preostalim trima projektima navedenima u točki 63. ove presude, nazvanima „AES Geo Energy“, „Disib“ i „Longman Investment“, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je Republika Bugarska za njih izdala dodatna odobrenja i da su postavljena odobrena postrojenja koja koriste snagu vjetra. Tako je za prvi od tih projekata, nakon procjene učinaka na okoliš provedene u 2008. godini, izdana građevinska dozvola za 52 postrojenja koja koriste snagu vjetra, koja su s radom započela 15. studenoga 2011. Odobrenje za drugi i treći projekt također je izdano nakon pristupanja Republike Bugarske Uniji i dovelo je do izgradnje dvaju postrojenja koja koriste snagu vjetra i koja su puštena u rad tijekom 2008. godine.

75 Kao što je već utvrđeno u točki 59. ove presude, rad postrojenja koja koriste snagu vjetra može uzrokovati znatno uznemiravanje i pogoršavanje stanja staništa zaštićenih vrsta ptica.

76 Činjenica da crvenovrate guske, prema rezultatima promatranja izvedenog pri farmi vjetra „AES Geo Energy“, na koje se poziva Republika Bugarska, i dalje dolaze na područja o kojima je riječ te da se u vrijeme povoljnih vjetrova migracijski tok usredotočuje na područje Kaliakre ne dovodi u pitanje taj zaključak. Naime, obveze zaštite postoje i prije nego što se utvrdi da je broj ptica smanjen ili se konkretizira opasnost od istrebljenja određene zaštićene vrste ptica (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Španjolska, C-186/06, EU:C:2007:813, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

77 K tomu, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 128. svojeg mišljenja, ti podaci čini se upućuju na smanjenu privlačnost tih površina jer iz tih podataka proizlazi da crvenovrate guske ondje borave u manjoj mjeri u odnosu na maksimalne vrijednosti utvrđene prije postavljanja postrojenja koja koriste snagu vjetra.

78 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je Republika Bugarska, time što je odobrila projekte postavljanja postrojenja koja koriste snagu vjetra „AES Geo Energy“, „Disib“ i „Longman Investment“ na teritoriju PVOP-a Kaliakra koji nije klasificiran kao PZP iako je to trebao biti, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o pticama.

Četvrti tužbeni razlog: nepoštovanje odredaba članka 2. stavka 1. i članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92 te točke 1. (b) Priloga III. toj direktivi

Argumentacija stranaka

79 U okviru četvrtog tužbenog razloga Komisija ističe da je Republika Bugarska povrijedila obveze koje ima na temelju odredaba članka 2. stavka 1. i članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92 te točke 1. (b) Priloga III. toj direktivi time što je propustila pravilno procijeniti kumulativne učinke projekata

postavljanja postrojenja koja koriste snagu vjetra čiju je provedbu odobrila na teritoriju PVOP-a Kaliakra koji nije klasificiran kao PZP iako je to trebao biti, to jest projekata „AES Geo Energy“, „Windtech“, „Brestiom“, „Disib“, „Eco Energy“ i „Longman Investment“.

80 Prema tvrdnjama Komisije Republika Bugarska je odlučila da za četiri projekta, „Windtech“, „Brestiom“, „Eco Energy“ i „Longman Investment“, neće provoditi procjenu učinaka na okoliš. Za jedan od tih projekata, „AES Geo Energy“, ta je država članica, navodi Komisija, odlučila izvesti takvu studiju o učincima, pritom ne uzimajući u obzir kumulativne učinke štetnih djelovanja različitih projekata odobrenih unutar PVOP-a Kaliakra, učinke izbjegavanja i uznemiravanja koje postavljena postrojenja koja koriste snagu vjetra imaju na ponašanje ptica, učinak barijere vjetroturbina te gubitke i pogoršavanje stanja u različitim staništima ptica, do kojih dovode postavljena postrojenja.

81 U prilog tom tužbenom razlogu Komisija nadalje ističe u pogledu četiriju projekata za koje nije provedena procjena učinaka na okoliš da su odluke koje su u tom pogledu donesene u bitnome istovjetnog sadržaja. K tomu, te odluke nisu potkrijepljene, smatra Komisija, relevantnim argumentima koji bi pokazali da dotični projekt ne proizvodi znatne negativne učinke na području označenom kao PVOP Kaliakra, koje je uključeno u mrežu Natura 2000.

82 Republika Bugarska ističe da je u odlukama koje su navedene u prethodnoj točki ove presude izričito utvrđeno da ne treba očekivati nikakav kumulativan učinak s drugim projektima. Nadalje, ta država članica tvrdi da projekte „Disib“ i „AES Geo Energy“ treba ukloniti iz predmetne tužbe s obzirom na to da su zahtjevi za ocjenu potrebe provođenja studije o učincima na okoliš podneseni prije 1. siječnja 2007.

Ocjena Suda

83 Prije svega treba istaknuti da Komisija, s jedne strane, zahtijeva da se utvrdi povreda Direktive 2011/92, iako je odluke na koje upućuje u prilog svojoj tužbi Republika Bugarska donijela tijekom 2007. godine, u trenutku u kojem je na snazi bila Direktiva Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 175, str. 40.), kako je izmijenjena Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. (SL L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.). Međutim, kao što to s pravom naglašava nezavisna odvjetnica u točki 139. svojeg mišljenja, odredbe direktiva 85/337 i 2011/92 koje su relevantne u ovom predmetu u bitnom su istovjetne.

84 S druge strane, iz replike Komisije proizlazi da je ta institucija, uzimajući u obzir informacije koje je Republika Bugarska iznijela u svojem odgovoru na tužbu, namjeravala iz ovog tužbenog razloga isključiti projekte postavljanja postrojenja koja koriste snagu vjetra „Disib“ i „AES Geo Energy“.

85 U tim uvjetima, treba najprije ispitati raspolaže li Sud s dovoljno podataka da bi utvrdio da je Republika Bugarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 2. stavka 1. i članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92 te točke 1. (b) Priloga III. toj direktivi time što je tek nakon datuma koji je Komisija odredila u obrazloženom mišljenju pravilno procijenila kumulativne učinke projekata postavljanja postrojenja koja koriste snagu vjetra „Windtech“, „Brestiom“, „Eco Energy“ i „Longman Investment“, koje je odobrila na teritoriju PVOP-a Kaliakra koji nije klasificiran kao PZP.

86 Kao što je to već utvrđeno u točki 72. ove presude, za projekte „Windtech“, „Brestiom“ i „Eco Energy“ nije izdana nijedna građevinska dozvola te su prema podacima koje je dostavila Republika Bugarska odluke o potrebi procjene učinaka na okoliš zastarjele jer projekti nisu započeti u petogodišnjem roku koji propisuje nacionalno zakonodavstvo. Proveden je samo projekt „Longman Investment“, a postrojenje je u radu od 16. lipnja 2008.

87 U tom pogledu, kada je riječ o projektima „Windtech“, „Brestiom“ i „Eco Energy“, nijedan element spisa koji je podnesen Sudu ne omogućuje dokazivanje povrede članka 2. stavka 1. Direktive 2011/92.

88 Naime, nedvojbeno je točno da su odluke o potrebi procjene učinaka na okoliš još uvijek bile važeće na datum koji je Komisija odredila u dodatnom obrazloženom mišljenju, to jest 22. kolovoza 2012., i da su zastarjele tek pet godina nakon donošenja, to jest 24. odnosno 28. rujna 2012. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati uzimajući u obzir okolnosti u državi članici na kraju razdoblja iz obrazloženog mišljenja, dok promjene koje su naknadno nastupile Sud ne može uzeti u obzir (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Belgija, C-421/12, EU:C:2014:2064, t. 45.).

89 Međutim, kao što proizlazi iz spisa podnesenog Sudu i kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 148. i 149. svojeg mišljenja, odluke o nepostojanju potrebe provedbe studije o učincima projekta nisu u nacionalnom pravu istovjetne odluci kojom se odobrava provedba tog projekta jer se za njega još mora ishoditi građevinska dozvola. Prema tome, treba utvrditi da se Republici Bugarskoj ne može prigovoriti to što je projekte „Windtech“, „Brestiom“ i „Eco Energy“ oslobodila izrade studije o učincima na okoliš „prije davanja odobrenja“ u smislu članka 2. stavka 1. Direktive 2011/92. Međutim, s obzirom na to da odluku o potrebi procjene učinaka na okoliš treba donijeti u skladu s navedenom direktivom, a osobito u skladu s člankom 4. stavcima 2. i 3. i Prilogom III. toj direktivi, povreda tih odredaba moguća je čak i ako za projekt nisu izdana sva potrebna odobrenja.

90 Što se tiče provedenog projekta „Longman Investment“, za koji je odlučeno da nije potrebno procjenjivati učinke na okoliš prije dobivanja potrebnog odobrenja, valja utvrditi da je Republika Bugarska mogla povrijediti obveze koje ima kako na temelju članka 2. stavka 1. Direktive 2011/92 tako i na temelju njezina članka 4. stavaka 2. i 3. te Priloga III. toj direktivi.

91 Kada je, kao drugo, riječ o prethodnoj provjeri potrebe procjenjivanja učinaka na okoliš, valja podsjetiti da na temelju članka 4. stavka 2. prvog podstavka Direktive 2011/92 države članice utvrđuju, bilo na temelju ispitivanja od slučaja do slučaja bilo na temelju pragova ili kriterija koje utvrde, moraju li se projekti obuhvaćeni Prilogom II. toj direktivi podvrgnuti procjeni učinaka na okoliš. Među tim se projektima u točki 3. navedenog priloga navode postrojenja koja koriste snagu vjetra za proizvodnju energije (farme vjetra).

92 Što se tiče utvrđivanja tih pragova ili kriterija, treba podsjetiti da, doduše, članak 4. stavak 2. točka (b) Direktive 85/337 državama članicama povjerava marginu prosudbe u tom pogledu. Međutim, ta margina prosudbe ima svoje granice u obvezi propisanoj u članku 2. stavku 1. te direktive da se procjeni utjecaja na okoliš podvrgnu projekti koji mogu imati značajan utjecaj, osobito zbog svoje naravi, veličine ili lokacije (presude Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, t. 29. i Marktgemeinde Straßwalchen i dr., C-531/13, EU:C:2015:79, t. 40.).

93 Stoga kriteriji i pragovi spomenuti u članku 4. stavku 2. točki (b) Direktive 85/337 imaju za cilj olakšati ocjenu konkretnih značajki projekta kako bi se utvrdilo je li projekt podvrgnut obvezi procjene utjecaja na okoliš (presude Salzburger Flughafen, EU:C:2013:203, t. 30. i Marktgemeinde Straßwalchen i dr., C-531/13, EU:C:2015:79, t. 41.).

94 Iz toga slijedi da nadležna nacionalna tijela, kojima je podnesen zahtjev za odobrenje projekta obuhvaćenog Prilogom II. toj direktivi, moraju provesti posebno ispitivanje treba li, s obzirom na kriterije iz Priloga III. toj direktivi, provesti procjenu utjecaja na okoliš (presuda Marktgemeinde Straßwalchen i dr., C-531/13, EU:C:2015:79, t. 42.).

95 Kada je riječ o pitanju je li potrebno, imajući u vidu primjenu članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92 i točke 1. (b) Priloga III. toj direktivi, ispitivati kumulativne učinke različitih projekata dobivanja energije iz vjetra odobrenih u PVOP-u Kaliakra, Sud je već ocijenio primjerenim ocjenjivanje značajki projekta s obzirom na, među ostalim, njegove kumulativne učinke s drugim projektima. Naime, neuzimanje u obzir kumulativnog učinka projekta s drugim projektima može imati

praktičan rezultat da se izbjegne obveza procjene, iako, uzet zajedno s drugim projektima, može imati značajan utjecaj na okoliš (presuda Marktgemeinde Straßwalchen i dr., C-531/13, EU:C:2015:79, t. 43. i navedena sudska praksa).

96 Iz toga slijedi da nacionalno tijelo treba, kad provjerava treba li projekt podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš, ispitati utjecaj koji bi taj projekt mogao imati zajedno s drugim projektima (presuda Marktgemeinde Straßwalchen i dr., C-531/13, EU:C:2015:79, t. 45.). Međutim, u ovom slučaju iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da se odluke o kojima je riječ ograničavaju na utvrđenje kako ne treba očekivati nikakav kumulativan učinak. Kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 161. svojeg mišljenja, navod Republike Bugarske prema kojem neće biti kumulativnog učinka sam po sebi ne dokazuje da se taj zaključak temelji na obrazloženoj ocjeni jer spomenuta država članica nije u tom smislu ponudila nijedan dokaz.

97 Prema tome, treba utvrditi da je Republika Bugarska, s jedne strane, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92 i točke 1. (b) Priloga III. toj direktivi time što je propustila pravilno procijeniti kumulativne učinke na teritoriju PVOP-a Kaliakra koji nije klasificiran kao PZP iako je to trebao biti, projekata postavljanja postrojenja koja koriste snagu vjetra „AES Geo Energy“, „Windtech“, „Brestiom“, „Disib“, „Eco Energy“ i „Longman Investment“ prilikom provjere potrebe procjenjivanja njihovih učinaka na okoliš te da je, s druge strane, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 2. stavka 1. te direktive jer je, unatoč tomu, odobrila provedbu projekta postavljanja postrojenja koja koriste snagu vjetra „Longman Investment“.

98 Iz svega navedenoga proizlazi da je Republika Bugarska, time što je:

— propustila uključiti cjelokupan teritorij područja važnih za očuvanje ptica u PZP Kaliakra i time klasificirati kao PZP-e ona područja koja su s obzirom na svoj broj i veličinu najprimjerenija za očuvanje, s jedne strane, bioloških vrsta navedenih u Prilogu I. Direktivi o pticama i, s druge strane, migracijskih vrsta koje nisu navedene u tom prilogu, ali se redovito pojavljuju na morskom i kopnenom zemljopisnom području na kojem se ta direktiva primjenjuje, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavaka 1. i 2. spomenute direktive;

— odobrila provedbu projekata „AES Geo Energy“, „Disib“ i „Longman Investment“ na teritoriju PVOP-a Kaliakra koji nije klasificiran kao PZP iako je to trebao biti, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive o pticama;

— odobrila provedbu projekata „Kaliakra Wind Power“, „EVN Enertrag Kavarna“, „Vertikal – Petkov & Cie“ i „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort“ na teritoriju PZP-a Kaliakra i Belite skali, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 2. Direktive o staništima;

— s jedne strane, propustila pravilno procijeniti kumulativne učinke projekata „Windtech“, „Brestiom“, „Eco Energy“ i „Longman Investment“ na teritoriju PVOP-a Kaliakra koji nije klasificiran kao PZP iako je to trebao biti i, s druge strane, unatoč tomu odobrila provedbu projekta „Longman Investment“, povrijedila obveze koje ima, s jedne strane, na temelju članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92/EU i točke 1. (b) Priloga III. toj direktivi te, s druge strane, na temelju njezina članka 2. stavka 1.

Troškovi

99 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila takav zahtjev, a u bitnome su prihvaćeni tužbeni razlozi koje je istaknula protiv Republike Bugarske, potonjoj valja naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Republika Bugarska, time što je**

   — **propustila uključiti cjelokupan teritorij područja važnih za očuvanje ptica u posebno zaštićeno područje koje obuhvaća regiju Kaliakra i time klasificirati kao posebna zaštićena područja ona područja koja su s obzirom na svoj broj i veličinu najprimjerenija za očuvanje, s jedne strane, bioloških vrsta navedenih u Prilogu I. Direktivi 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica i, s druge strane, migracijskih vrsta koje nisu navedene u tom prilogu, ali se redovito pojavljuju na morskom i kopnenom zemljopisnom području na kojem se ta direktiva primjenjuje, povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 4. stavaka 1. i 2. spomenute direktive;**

   — **odobrila provedbu projekata „AES Geo Energy“, „Disib“ i „Longman Investment“ na teritoriju područja važnog za očuvanje ptica koji obuhvaća regiju Kaliakra koji nije klasificiran kao posebno zaštićeno područje iako je to trebao biti, povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 4. Direktive 2009/147;**

   — **odobrila provedbu projekata „Kaliakra Wind Power“, „EVN Enertrag Kavarna“, „Vertikal – Petkov & Cie“ i „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort“ na teritoriju posebnih zaštićenih područja koja obuhvaćaju regije Kaliakra i Belite skali, povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 2. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje flore i faune;**

   — **s jedne strane, propustila pravilno procijeniti kumulativne učinke projekata „Windtech“, „Brestiom“, „Eco Energy“ i „Longman Investment“ na teritoriju područja važnog za očuvanje ptica koje obuhvaća regiju Kaliakra, koji nije klasificiran kao PZP iako je to trebao biti i, s druge strane, unatoč tomu odobrila provedbu projekta „Longman Investment“, povrijedila je obveze koje ima, s jedne strane, na temelju članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš i točke 1. (b) Priloga III. toj direktivi te, s druge strane, na temelju njezina članka 2. stavka 1.**

2. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**

3. **Republici Bugarskoj nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi