ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

14 januari 2016*

„Niet-nakoming — Richtlijn 2009/147/EG — Behoud van de vogelstand — Speciale beschermingszones Kaliakra en Belite skali — Richtlijn 92/43/EEG — Bescherming van de natuurlijke habitats en van de in het wild levende soorten — Gebied van communautair belang Kompleks Kaliakra — Richtlijn 2011/92/EU — Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten — Toepasselijkheid ratione temporis van de beschermingsregeling — Aantasting van de natuurlijke habitats van soorten en storing van soorten — Windenergie — Toerisme”

In zaak C-141/14,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 24 maart 2014,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. White, C. Hermes en P. Mihaylova als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Bulgarije, vertegenwoordigd door E. Petranova en D. Drambozova als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, C. Toader (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 mei 2015,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 september 2015,

het navolgende

* Procestaal: Bulgaars.

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Bulgarije,

— door niet alle zones die van belang zijn voor de instandhouding van vogels (Important Bird Areas, hierna: „IBA") op te nemen in de speciale beschermingszone (hierna: „SBZ") die de regio Kaliakra (hierna: „SBZ Kaliakra") bestrijkt, niet de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden voor de instandhouding van, enerzijds, de biologische soorten bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7; hierna: „vogelrichtlijn") en, anderzijds, de niet in die bijlage vermelde, maar regelmatig voorkomende trekvogelsoorten in de geografische zee- en landzone waar die richtlijn van toepassing is, als speciale beschermingszone heeft aangewezen, en derhalve de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door haar goedkeuring te hechten aan de uitvoering van de projecten „AES Geo Energy", „Windtech", „Brestiom", „Disib", „Eco Energy" en „Longman Investment" in het gebied van de IBA die de regio Kaliakra bestrijkt (hierna: „IBA Kaliakra") dat niet is aangewezen als SBZ, maar wel als zodanig had moeten worden aangewezen, de krachtens artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door haar goedkeuring te hechten aan de uitvoering van de projecten „Kaliakra Wind Power", „EVN Enertrag Kavarna", „TSID – Atlas", „Vertikal – Petkov & Cie" en „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort" in de SBZ Kaliakra, in het gebied van communautair belang „Kompleks Kaliakra" (hierna: „GCB Kompleks Kaliakra") en in de SBZ die de regio Belite skali bestrijkt (hierna: „SBZ Belite skali"), de krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn") op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door het cumulatieve effect van de projecten „AES Geo Energy", „Windtech", „Brestiom", „Disib", „Eco Energy" en „Longman Investment", aan de uitvoering waarvan, in het gebied van de „IBA Kaliakra" dat niet is aangewezen als SBZ maar wel als zodanig had moeten worden aangewezen, zij haar goedkeuring had gehecht, niet correct te beoordelen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 2, lid 1, juncto artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011, betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 26, blz. 1), en krachtens bijlage III, punt 1, onder b), daarbij.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Vogelrichtlijn

2 Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van de vogelrichtlijn heeft deze richtlijn betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het EU-Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.

3 Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

In dat verband wordt gelet op:

a) soorten die dreigen uit te sterven;

b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;

c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;

d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil.

De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones [SBZ] aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

[...]

4. De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones zetten de lidstaten zich in om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden te voorkomen."

De habitatrichtlijn

4 Artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn bepaalt:

„2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied,

rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

Richtlijn 2011/92

5 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 bepaalt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4."

6 In artikel 4, leden 2 en 3, van deze richtlijn wordt bepaald:

„2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, zulks:

a) door middel van een onderzoek per geval,

of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a) en b) genoemde procedures toe te passen.

3. Bij het onderzoek per geval of bij de vaststelling van drempelwaarden of criteria bij de toepassing van lid 2 moeten de relevante selectiecriteria van bijlage III in acht worden genomen."

7 Bijlage III, punt 1, onder b), van deze richtlijn bepaalt dat bij de kenmerken van het project in het bijzonder de cumulatie met andere projecten in overweging wordt genomen.

De akte van toetreding van de Republiek Bulgarije tot de Europese Unie

8 De Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2005, L 157, blz. 203), is op 1 januari 2007 in werking getreden.

Voorgeschiedenis van het geding en precontentieuze procedure

9 De regio Kaliakra, gelegen aan de Bulgaarse kust van de Zwarte Zee, vormt een belangrijk gebied voor de instandhouding van talrijke vogelsoorten en hun leefgebieden. Om die reden is deze regio door de niet-gouvernementele organisatie BirdLife International aangewezen als IBA.

10 Op 18 december 2007 heeft de Republiek Bulgarije overeenkomstig de vogelrichtlijn de speciale beschermingszone Kaliakra gecreëerd. Die beschermingszone bestreek echter slechts twee derde van het gebied van de IBA Kaliakra. De Republiek Bulgarije heeft ook de SBZ Belite skali gecreëerd, die is gelegen ten westen van de SBZ Kaliakra en buiten de IBA Kaliakra. Voorts heeft deze lidstaat aan de Commissie voorgesteld om onder de naam „Kompleks Kaliakra" een gebied van communautair belang aan te wijzen (hierna: „GCB Kompleks Kaliakra"), dat bijna de gehele oppervlakte van de SBZ Kaliakra en de SBZ Belite skali bestrijkt.

11 Naar aanleiding van door de Bulgarsko druzhestvo za zashtita na ptitsite (Bulgaarse vogelbeschermingsorganisatie) ingediende klachten over de ontoereikende geografische omvang van de SBZ Kaliakra en de nadelige gevolgen van de verschillende voorgenomen economische activiteiten voor de natuurlijke habitats en voor de leefgebieden van vogelsoorten, zond de Commissie de Republiek Bulgarije op 6 juni 2008 een aanmaningsbrief waarin zij deze lidstaat gelastte een einde te maken aan de geconstateerde niet-nakoming van de verplichtingen die krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn op deze lidstaat rustten met betrekking tot zes SBZ's, waaronder de SBZ Kaliakra. Aangezien zij niet tevreden was met de diverse door de Republiek Bulgarije verstrekte antwoorden, verzond de Commissie op 1 december 2008 een tweede aanmaningsbrief waarin zij de Republiek Bulgarije gelastte een einde te maken aan de niet-nakoming van de verplichtingen die op deze lidstaat rustten krachtens artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn en krachtens artikel 2, lid 1, juncto artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92 en bijlage III daarbij, voor zover deze lidstaat vergunning had verleend voor de installatie van verschillende windmolens binnen de IBA Kaliakra. De Republiek Bulgarije heeft op 30 januari 2009 op deze aanmaningsbrieven geantwoord en daarna verschillende malen aanvullende informatie verstrekt.

12 Op 30 september 2011 heeft de Commissie de Republiek Bulgarije een derde, aanvullende, aanmaningsbrief toegezonden, die enerzijds een consolidering beoogde van de twee voorafgaande aanmaningsbrieven, en anderzijds nieuwe verzoeken bevatte om informatie over de IBA Kaliakra, de SBZ Belite skali en het GCB Kompleks Kaliakra. In deze brief werden twee groepen vragen aan de orde gesteld, die betrekking hadden op de ontoereikende geografische omvang van de SBZ Kaliakra en de gevolgen van verschillende projecten voor de SBZ Kaliakra, de SBZ Belite skali, het GCB Kompleks Kaliakra en de zone die, volgens de IBA-inventaris, had moeten worden aangewezen als SBZ, hetgeen evenwel niet was gebeurd.

13 Op 30 januari 2012 stelde de Republiek Bulgarije de Commissie ervan in kennis dat de door de Commissie genoemde projecten voor het merendeel waren goedgekeurd vóór haar toetreding tot de Unie, dan wel vóór de opname van de betrokken zones in het Natura 2000-netwerk, zodat het recht van de Unie niet op deze gebieden moest worden toegepast.

14 Bij brief van 22 juni 2012 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij de Republiek Bulgarije verweet de verplichtingen niet te zijn nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1, 2 en 4, van de vogelrichtlijn, artikel 6, leden 2, 3 en 4 van de habitatrichtlijn en artikel 2, lid 1, juncto artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92 en bijlage III daarbij.

15 De Republiek Bulgarije heeft op dit met redenen omkleed advies geantwoord en de Commissie, op basis van aanvullende informatie, ervan in kennis gesteld dat zij een reeks van maatregelen had genomen om de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.

16 Van oordeel dat de situatie onbevredigend bleef, heeft de Commissie op 24 maart 2014 het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Eerste grief, ontleend aan schending van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn

Argumenten van partijen

17 Met haar eerste grief betoogt de Commissie dat de Republiek Bulgarije, door niet alle gebieden van de IBA Kaliakra waarvan de bescherming van belang is met het oog op de instandhouding van vogels, op te nemen binnen de SBZ Kaliakra, niet de naar aantal en oppervlakte meest geschikte zones voor de instandhouding van zowel de biologische soorten bedoeld in bijlage I bij de vogelrichtlijn als de niet in die bijlage vermelde, maar regelmatig voorkomende trekvogelsoorten in de geografische zee- en landzone waar die richtlijn van toepassing is, als SBZ heeft aangewezen, zodat deze lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van die richtlijn.

18 De Commissie overweegt dat de Republiek Bulgarije in haar diverse aanvullende mededelingen heeft erkend in strijd te handelen met de verplichting om het gehele gebied van de IBA Kaliakra aan te wijzen als SBZ. Zo werden er verschillende maatregelen genomen om de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen, met name om de SBZ Kaliakra uit te breiden tot aan de grenzen van de IBA Kaliakra. Bovendien werd het beschermingsgebied formeel uitgebreid door een besluit van 6 februari 2014, bekendgemaakt in *Darzhaven vestnik* nr. 15 van 21 februari 2014. Niettemin hebben deze maatregelen volgens de Commissie geen enkele formele wijziging gebracht in de inbreuksituatie, aangezien zij werden genomen na het aflopen van de termijn die deze instelling in haar met redenen omkleed advies had gesteld, te weten na 22 augustus 2012.

19 Ter ondersteuning van deze grief voert de Commissie, zich baserend op talrijke wetenschappelijke gegevens, in wezen drie argumenten aan.

20 De Commissie wijst er om te beginnen op dat de gebieden van de IBA Kaliakra die niet zijn aangewezen als SBZ, ornithologisch gezien van groot belang zijn voor verschillende soorten, en een typisch „knelpuntgebied" vormen, dat deel uitmaakt van de Via Pontica, de op één na grootste migratieroute van Europa.

21 Binnen deze context betoogt de Commissie dat het gehele gebied dat wordt bestreken door de IBA Kaliakra voor de trekvogels moet worden aangemerkt als één functionele eenheid, dat wil zeggen als een uit één deel bestaande regio die niet mag worden versnipperd. Zij voegt hieraan toe dat de uitsluiting van de cultuurgronden van de SBZ Kaliakra verschillende migratieroutes en rustgebieden onbeschermd laat die worden gebruikt door een aanzienlijk deel van de migrerende populaties aan de kust, zoals de ooievaar, de balkansperwer, de dwergarend, de grauwe kiekendief, de steppekiekendief, de roodpootvalk en andere soorten.

22 Voorts vormt volgens de Commissie het gedeelte van IBA Kaliakra dat niet is aangewezen als SBZ een broedgebied voor bepaalde vogelpopulaties, zoals de kalanderleeuwerik (Melanocorypha calandra), de kortteenleeuwerik (Calandrella brachydactyla), de griel (Burhinus oedicnemus) en de duinpieper (Anthus campestris). Bovendien is deze niet-aangewezen zone een belangrijk jachtgebied voor verschillende vogelsoorten die als broedvogels in het Standaarddataformulier worden vermeld en bij de beoordeling van de SBZ uitdrukkelijk worden genoemd. Tot deze soorten behoren met name roofvogels zoals de balkansperwer (Accipiter brevipes), de arendbuizerd (Buteo rufinus) en de oehoe (Bubo bubo).

23 Tot slot merkt de Commissie op dat de gehele wereldpopulatie van de wereldwijd als bedreigd aangemerkte roodhalsgans (Branta ruficollis) in de betrokken regio overwintert, terwijl meer dan 80 % van de foerageergebieden is gelegen in het onbeschermde gedeelte van de IBA Kaliakra.

24 De Republiek Bulgarije betwist de gestelde niet-nakoming. Zij verklaart dat zij met de creatie van de SBZ Kaliakra, in 2007, de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden voor de instandhouding van de betrokken soorten heeft aangewezen, overeenkomstig de bepalingen van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn. De correspondentie tussen de Commissie en de door die lidstaat genomen maatregelen drukt enkel de wens uit van laatstgenoemde om met die instelling in dialoog te gaan, in overeenstemming met de plicht tot samenwerking.

25 In antwoord op de door de Commissie naar voren gebrachte studies, overlegt de Republiek Bulgarije diverse wetenschappelijke studies waaruit, naar zij stelt, blijkt dat de zone van Kaliakra geen „knelpuntgebied" voor vogels vormt. Bovendien betoogt deze lidstaat dat, hoewel uiteindelijk werd besloten om de SBZ Kaliakra uit te breiden tot de grenzen van de gelijknamige IBA, geen enkel wetenschappelijk argument van ornithologische aard rechtvaardigde dat de in de IBA Kaliakra gelegen landbouwgronden werden opgenomen in die SBZ, aangezien die gronden niet noodzakelijkerwijs een natuurlijke eenheid vormen met de dicht bij de kust gelegen gronden, die reeds als SBZ werden beschermd. De broedvogels, die met name voorkomen in de leefgebieden die zijn gelegen in laatstgenoemde beschermingszone, broeden namelijk in de aangrenzende landbouwgronden in veel mindere mate.

26 De Republiek Bulgarije betwist ook het feit dat de regio van Kaliakra een rustplaats is voor een groot deel van de trekvogelpopulaties. Uit diverse deskundigenrapporten blijkt namelijk dat deze plaatsen variëren naargelang van de concrete route en de meteorologische omstandigheden. De Republiek Bulgarije beroept zich op diverse rapporten volgens welke de belangrijkste foerageergebieden van de roodhalsgans, een wereldwijd bedreigde soort, zijn gelegen buiten de IBA Kaliakra, dichtbij het Shablameer en het Durankulakmeer.

Beoordeling door het Hof

27 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn de lidstaten voorschrijft, de gebieden die aan de in deze bepalingen genoemde ornithologische criteria voldoen, als SBZ's aan te wijzen (arrest Commissie/Ierland, C-418/08, EU:C:2007:780, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 In de tweede plaats zijn de lidstaten verplicht, alle gebieden die volgens ornithologische criteria het meest geschikt lijken voor de instandhouding van de betrokken soorten, als SBZ aan te wijzen (arrest Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2007:780, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 In de derde plaats heeft het Hof geoordeeld dat de beoordelingsmarge van de lidstaten bij de keuze van de meest geschikte gebieden om als SBZ te worden aangewezen, geen betrekking heeft op de vraag in hoeverre het opportuun is de gebieden die volgens ornithologische criteria het meest geschikt lijken, als SBZ aan te wijzen, maar enkel op de toepassing van deze criteria om te bepalen welke gebieden het meest geschikt zijn voor de instandhouding van de in bijlage I bij de vogelrichtlijn genoemde soorten (arrest Commissie/Oostenrijk, C-209/04, EU:C:2006:195, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Wat, ten slotte, in de vierde plaats de gedeeltelijke aanwijzing van bepaalde regio's betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld, enerzijds, dat de aanwijzing als SBZ niet kan voortvloeien uit een afzonderlijk onderzoek naar de ornithologische waarde van elk van de aan de orde zijnde oppervlakken, maar

moet plaatsvinden met inachtneming van de natuurlijke grenzen van het betrokken ecosysteem, en dat de ornithologische criteria, waarop de aanwijzing uitsluitend moet berusten, wetenschappelijk gefundeerd moeten zijn (arrest Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2007:780, punt 142).

31 In de onderhavige zaak staat vast dat de IBA Kaliakra van cruciaal belang is voor een aantal vogelsoorten en hun leefgebied. Volgens de door de Republiek Bulgarije aan de Commissie verstrekte gegevens komen in de regio Kaliakra in totaal 310 vogelsoorten voor, waaronder ongeveer honderd soorten waarvoor speciale instandhoudingsmaatregelen met betrekking tot hun leefgebied moeten worden genomen, 95 soorten die zijn opgesomd in bijlage I bij de vogelrichtlijn, en een groot aantal trekvogelsoorten. Van de 310 aanwezige vogelsoorten zijn er 106 van Europees belang op het punt van instandhouding, worden er 17 wereldwijd bedreigd en zijn er 21 ingedeeld in de categorie „SPEC 2” en 68 in de categorie „SPEC 3”, als soorten waarvan de instandhouding in Europa problematisch is.

32 Wat om te beginnen de aanwezigheid betreft van broedvogels in het oorspronkelijk niet-aangewezen gedeelte van de IBA Kaliakra, moet worden vastgesteld dat, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 41 tot en met 43 van haar conclusie, de Republiek Bulgarije op aannemelijke wijze, en zonder op dit punt door de Commissie te zijn weersproken, uiteen heeft gezet dat de broedvogels die met name voorkomen in de oorspronkelijk beschermde, dichtbij de kust gelegen leefgebieden, in veel mindere mate broeden in de gebieden die uit landbouwgronden bestaan. Bovendien volstaat de zeer beperkte aanwezigheid van de balkansperwer (Accipiter brevipes), de arendbuizerd (Buteo rufinus) en de oehoe (Bubo bubo) – dat wil zeggen zodanig beperkt dat deze aanwezigheid ook door de niet-gouvernementele organisatie Birdlife niet is genoemd als reden voor vaststelling van het gebied van Kaliakra als IBA – niet om deze landbouwgronden aan te merken als meest geschikte gebieden voor de instandhouding van de betrokken soorten.

33 Wat vervolgens de trekvogels betreft, is de Commissie, in overeenstemming met de classificatie van die zone als IBA en op basis van een in 2005 verrichte studie die speciaal ter identificatie van „knelpuntgebieden” in Bulgarije is uitgevoerd, van mening dat de IBA Kaliakra een dergelijk gebied vormt. Volgens die studie werden namelijk in dat jaar dichtbij Kaliakra meer dan 30 000 zweefvliegers waargenomen. Deze vaststelling kan niet worden tegengesproken door het argument van de Republiek Bulgarije dat in de betrokken zone slechts af en toe grotere groepen trekvogels worden gezien, aangezien de migratieroute wordt beïnvloed door de windomstandigheden.

34 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 50 van haar conclusie, blijkt immers juist uit de door die lidstaat verstrekte gegevens dat deze vogelconcentraties niet toevallig en in het geheel niet uitzonderlijk zijn, en zich bij bepaalde windomstandigheden regelmatig voordoen. Wanneer deze concentraties optreden, vormen de – oorspronkelijk niet-aangewezen – landbouwgebieden van de IBA Kaliakra juist de leefgebieden die trekvogels nodig hebben om te rusten en te foerageren.

35 Hieruit volgt dat de IBA Kaliakra deel uitmaakt van de zones die het meest geschikt zijn voor de instandhouding van vogels gedurende de trek.

36 Tot slot moet ook het argument van de Republiek Bulgarije dat het deel van de IBA Kaliakra dat later als SBZ werd aangewezen, desalniettemin niet van zeer groot belang was voor de instandhouding van de roodhalsgans, die wordt aangemerkt als een wereldwijd bedreigde soort waarvan bijna de gehele wereldpopulatie overwintert aan de westkust van de Zwarte Zee, worden afgewezen. Volgens een studie waarnaar deze lidstaat verwijst, zoekt deze soort zijn voedsel niet in de delen van het gebied die worden bestreken door de uitbreiding van de SBZ Kaliakra. De Commissie beklemtoont evenwel dat uit diezelfde studie blijkt dat ten minste in twee van de vijf jaar van de observatieperiode – van 1995 tot en met 2000 – duizenden roodhalsganzen naar voedsel zochten in dit deel van de IBA Kaliakra, dat later werd aangewezen als SBZ.

37 Bovendien sluit, zoals de advocaat-generaal beklemtoont in de punten 60 tot en met 63 van haar conclusie, het feit dat recente observaties beogen aan te tonen dat de roodhalsgans minder aanwezig is in die gebiedsdelen die oorspronkelijk niet als SBZ waren aangewezen, niet uit dat laatstgenoemde gebieden een gebied van cruciaal belang vormen voor de foeragering van deze vogelsoort, aangezien deze observaties pas na de bouw van een groot aantal windmoleninstallaties in deze gebiedsdelen zijn begonnen.

38 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de eerste grief van de Commissie gegrond is.

Derde grief, ontleend aan niet-inachtneming van de bepalingen van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn met betrekking tot de goedkeuring van de projecten in de SBZ's Kaliakra en Belite skali en in het gebied van het GCB Kompleks Kaliakra

Argumenten van partijen

39 Met haar derde grief, die als tweede moet worden besproken, verzoekt de Commissie vast te stellen dat de Republiek Bulgarije, door haar goedkeuring te hechten aan de projecten voor de bouw van de windmoleninstallaties „Kaliakra Wind Power", „EVN Enertrag Kavarna", „Vertikal – Petkov & Cie" en aan het vastgoedproject „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort", in de SBZ's Kaliakra en Belite skali en het GCB Kompleks Kaliakra, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof in de arresten Dragaggi e.a. (C-117/03, EU:C:2005:16) en Bund Naturschutz in Bayern e.a. (C-244/05, EU:C:2006:579), aangezien de Republiek Bulgarije niet de passende maatregelen heeft genomen om de verslechtering van de natuurlijke habitats en habitats van soorten, alsmede storingen van soorten ter instandhouding waarvan deze gebieden zijn aangewezen als SBZ of GCB, te voorkomen.

40 De Commissie betoogt dat op de desbetreffende gebiedsdelen van Kaliakra en Belite skali vóór hun aanwijzing als SBZ, dat wil zeggen van 1 januari 2007 tot 18 december 2007, de regeling van artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof in de arresten Commissie/Frankrijk (C-96/98, EU:C:1999:580) en Commissie/Frankrijk (C-374/98, EU:C:2000:670), van toepassing was. Als gevolg van de aanwijzing van het gebied als SBZ, dat wil zeggen vanaf 18 december 2007, is op deze beide SBZ's de regeling van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn van toepassing.

41 Wat het GCB Kompleks Kaliakra betreft, stelt de Commissie dat vóór de opname van deze zone in de Europese lijst van GCB's, maar na de plaatsing daarvan op de nationale lijst als voorgenomen GCB, dat wil zeggen van 18 december 2007 tot 15 december 2008, de toepasselijke regeling die was welke door het Hof in zijn arresten Dragaggi e.a. (C-117/03, EU:C:2005:16) en Bund Naturschutz in Bayern e.a. (C-244/05, EU:C:2006:579) als volgt was gepreciseerd:

— de lidstaten zijn met betrekking tot de gebieden die kunnen worden aangewezen als GCB en die worden genoemd op de aan de Commissie toegezonden nationale lijsten, waarop met name gebieden kunnen voorkomen met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten, op grond van de habitatrichtlijn 92/43 verplicht om beschermingsmaatregelen vast te stellen die het relevante ecologische belang kunnen waarborgen dat deze gebieden op nationaal niveau toekomt ter verwezenlijking van de door deze richtlijn beoogde instandhouding;

— de regeling inzake de passende bescherming van de gebieden die ingevolge artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn zijn opgenomen op de aan de Commissie toegezonden nationale lijst, verlangt dat de lidstaten zich verzetten tegen elke ingreep die de ecologische kenmerken van die gebieden ernstig kan aantasten.

42 Wat, in de eerste plaats, de SBZ's Kaliakra en Belite skali betreft, betoogt de Commissie, op basis van wetenschappelijke rapporten, dat de diverse door de Republiek Bulgarije goedgekeurde projecten (infrastructuur in verband met de productie van windenergie, een golfterrein, hotels, appartementen, etc.) als bedoeld in punt 39 van het onderhavige arrest, aanzienlijke nadelige gevolgen hebben voor de vogels, de leefgebieden en de prioritaire soorten. Zo wordt de directe vernietiging van de leefgebieden van de vogelsoorten die worden genoemd in bijlage I bij de vogelrichtlijn in de SBZ Kaliakra geraamd op minstens 15,8 % van de totale oppervlakte van die zone. In de SBZ Belite skali is 456,23 hectare gebied, dat 10,9 % van het gebied van die zone vertegenwoordigt en dat prioritaire steppenleefgebieden bestrijkt – voornamelijk broedgebieden voor de vogelsoorten die voorkomen op bijlage I bij de vogelrichtlijn –, onherstelbaar vernietigd.

43 Aldus heeft de uitvoering van deze verschillende projecten waarvoor de Republiek Bulgarije vergunning heeft verleend, geleid tot de vernietiging van leefgebieden die de volgende, in bijlage I bij de vogelrichtlijn opgesomde en tevens in het Standaarddataformulier van de twee SBZ's vermelde, vogelsoorten herbergen: de bonte tapuit (Oenanthe pleschanka), de kalanderleeuwerik (Melanocorypha calandra), de kortteenleeuwerik (Calandrella brachydactyla), de griel (Burhinus oedicnemus), de arendbuizerd (Buteo rufinus), de balkansperwer (Accipiter brevipes) en de scharrelaar (Coracias garrulus).

44 Wat, in de tweede plaats, het GCB Kompleks Kaliakra betreft, verwijt de Commissie de Republiek Bulgarije dat deze dat GCB niet voldoende heeft beschermd tegen aantastingen door de uitvoering van de projecten in verband met de productie van windenergie, te weten de projecten „Kaliakra Wind Power", „EVN Enertrag Kavarna" en „Vertikal – Petkov & Cie", en het project voor toeristische infrastructuur „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort". Dienaangaande is deze instelling van mening dat deze projecten binnen dit GCB hebben geleid tot de onherstelbare vernietiging van 587,51 hectare gebied dat de prioritaire habitat „Pontisch-Sarmatische steppen", vermeld onder de code 62C0* in bijlage I bij de habitatrichtlijn, omvatte, hetgeen neerkomt op 24,5 % van die habitat.

45 In antwoord op deze beweringen betoogt de republiek Bulgarije dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn niet van toepassing is op projecten waarvoor vóór de toetreding tot de Unie vergunning is verleend, en dus ook niet op de uitvoering daarvan. Voor de drie projecten voor de productie van windenergie, alsmede het betrokken project voor hotelcomplexen was namelijk vergunning verleend in de loop van 2005, en hun gevolgen voor de instandhouding van de natuurlijke habitats konden derhalve niet aan de hand van deze richtlijn worden onderzocht.

46 Bovendien preciseert de Commissie niet hoe zij aan de cijfers is gekomen waarvan sprake is in de punten 42 tot en met 45 van het onderhavige arrest.

47 Wat, ten slotte, de aanzienlijke nadelige gevolgen voor het GCB Kaliakra betreft, weerspreekt de Republiek Bulgarije ook het argument dat de vier door de Commissie in haar beroep genoemde projecten door die lidstaat waren goedgekeurd in de loop van 2005, zodat haar niet kan worden verweten eventueel de verplichtingen niet te zijn nagekomen van een richtlijn die haar niet kon worden tegengeworpen vóór haar toetreding tot de Unie.

Beoordeling door het Hof

48 Vooraf zij vastgesteld dat, gelet op de door de Republiek Bulgarije in haar verweerschrift verstrekte informatie, volgens welke zij geen vergunning had verleend voor de uitvoering van het project „TSID – Atlas", de Commissie heeft besloten dat project uit te zonderen van het onderhavige beroep wegens niet-nakoming.

49 Bovendien moet, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 71 tot en met 73 van haar conclusie, deze derde grief in die zin worden opgevat dat de Commissie betoogt dat de Republiek Bulgarije, ten eerste, door zich niet te verzetten tegen de uitvoering van de projecten binnen SBZ's Kaliakra en Belite skali, de uit artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen en, ten tweede, door zich niet verzetten tegen de projecten die zijn uitgevoerd binnen het gebied van het voorgestelde GCB Kompleks Kaliakra, de voorlopige beschermingsverplichtingen niet is nagekomen die voortvloeien uit de arresten Dragaggi e.a. (C-117/03, EU:C:2005:16) en Bund Naturschutz in Bayern e.a. (C-244/05, EU:C:2006:579). Met deze grief doelt de Commissie dus niet op de besluiten om vergunning te verlenen voor de door de Republiek Bulgarije vóór haar toetreding tot de Unie vastgestelde projecten, maar op de uitvoering van die projecten na deze toetreding, en de verslechtering van de bovengenoemde gebieden die daarvan het gevolg is.

50 Derhalve moet in de eerste plaats worden nagegaan of artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn ratione temporis kan worden toegepast op de betrokken situatie, in die zin dat deze bepaling de Republiek Bulgarije kon dwingen om zich te verzetten tegen de uitvoering van de projecten „Kaliakra Wind Power", „EVN Enertrag Kavarna", „Vertikal – Petkov & Cie" en „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort" in de SBZ's Kaliakra en Belite skali.

51 In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Hof dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn ook van toepassing is op installaties waarvoor door de bevoegde autoriteit vergunning was verleend voordat de beschermingsregeling van de habitatrichtlijn toepasselijk werd op de betrokken beschermingszone (zie in die zin arrest Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 124).

52 Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat voor dergelijke projecten de in de habitatrichtlijn vervatte voorschriften inzake de procedure voor voorafgaande beoordeling van de gevolgen van het project voor het betrokken gebied weliswaar niet gelden, maar dat de uitvoering ervan onder artikel 6, lid 2, van deze richtlijn valt (arresten Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punten 48 en 49, en Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 125).

53 Wat in casu, enerzijds, het project „Kaliakra Wind Power" betreft, dat betrekking heeft op de bouw van 35 windmoleninstallaties, blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat hiervoor in 2006 vergunning werd verleend en dat deze vanaf 5 juni 2008 worden geëxploiteerd. Het project „EVN Enertrag Kavarna" omvatte de bouw van 32 windmoleninstallaties waarvoor op 26 juli 2006 vergunning werd verleend. Laatstgenoemde vergunning werd nadien beperkt tot 20 installaties, waarvan er acht zijn gebouwd, die sinds 8 juni 2012 worden geëxploiteerd. Voor drie andere installaties is in het kader van het project „Vertikal – Petkov & Cie" in 2005 vergunning verleend. Een beroep tegen deze drie vergunningsbesluiten is op 26 juli 2007 geëindigd in een schikking, waarna de exploitatie van twee installaties is aangevangen op 24 april 2008 respectievelijk 14 februari 2011, terwijl de derde installatie niet is gebouwd.

54 Anderzijds werd voor het toeristische project „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort" in de SBZ Belite skali, dat de bouw omvat van een golfbaan en een kuuroord, op 22 december 2005 een eerste bouwvergunning verleend, terwijl de exploitatievergunning werd verleend op 6 april 2010.

55 Uit hetgeen is overwogen in de punten 51 en 52 van het onderhavige arrest volgt dat de uitvoering van dergelijke projecten alsmede de activiteit die de uit die projecten voortkomende installaties ontplooien, onder artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn vallen, hoewel voor deze projecten vergunning was verleend vóór de toetreding van de Republiek Bulgarije en voordat de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn op deze vergunningen van toepassing was.

56 Wat, in de tweede plaats, de grief betreft dat de Republiek Bulgarije geen passende maatregelen heeft genomen ter voorkoming van de verslechtering van een bepaald aantal habitats van soorten en van de storing van vogels als gevolg van de activiteit van de installaties die voortkomen uit de uitvoering van de vier betrokken projecten in de SBZ's Kaliakra en Belite skali, moet in herinnering worden gebracht

dat een activiteit enkel in overeenstemming is met artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, indien is gegarandeerd dat zij niet leidt tot een storing die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, en met name voor de instandhoudingsdoelstellingen ervan (arrest Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Hieruit volgt dat de onderhavige grief alleen gegrond is indien de Commissie rechtens genoegzaam aantoont dat de Republiek Bulgarije geen passende beschermingsmaatregelen heeft getroffen om te voorkomen dat de activiteiten die verband houden met de exploitatie van de uit deze projecten voortkomende installaties – voor zover deze exploitatie plaatsvond na de aanwijzing van de gebieden Kaliakra en Belite skali als SBZ – de kwaliteit van de habitats van een bepaald aantal soorten verslechteren en voor deze soorten storende factoren optreden die significante gevolgen kunnen hebben voor de doelstelling van de habitatrichtlijn om deze soorten in stand te houden (zie naar analogie arrest Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 128).

58 Het staat evenwel niet aan de Commissie om voor de vaststelling van een schending van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn een oorzakelijk verband vast te stellen tussen de exploitatie van installaties die voortkomen uit een project en een significante storing van de betrokken soorten. Het volstaat immers dat deze instelling aantoont dat het waarschijnlijk is of dat het risico bestaat dat door deze exploitatie dergelijke storingen optreden (zie in die zin arrest Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 142 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 In dit verband volgt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat, gezien de hoge dichtheid van de windmoleninstallaties die, met name in het kader van het project „Kaliakra Wind Power", zijn opgesteld in de SBZ Kaliakra, de activiteit daarvan significante storingen en een verslechtering van de leefgebieden van beschermde vogelsoorten kan veroorzaken. Dit geldt ook voor het gedeelte van de SBZ Belite Skali waar zich de installaties bevinden van de „Thracian Cliffs Golf & Spa", waarvan de exploitatie de kenmerken van de betrokken leefgebieden wijzigt.

60 Gelet op het voorgaande is de onderhavige door de Commissie aangevoerde grief in zoverre gegrond.

61 Wat, in de derde plaats, de substantiële vernietiging betreft van het prioritaire leefgebied „Pontisch-Sarmatische steppen", waarvan sprake is in punt 44 van het onderhavige arrest, betoogt de Republiek Bulgarije daarentegen – onweersproken – dat de voorbereidende grondwerkzaamheden die deze, in het GCB Kompleks Kaliakra gelegen, leefgebieden hebben vernietigd, waren uitgevoerd vóór de toetreding van deze lidstaat tot de Unie. Bijgevolg kan de vernietiging van die leefgebieden ratione temporis geen schending vormen van het Unierecht.

62 Bovendien moet worden vastgesteld dat, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 107 van haar conclusie, indien een habitattype in de betrokken gebieden reeds is vernietigd, ook de latere exploitatie van installaties die voortkomen uit uitvoering van deze projecten, niet tot een bijkomende verslechtering ervan kan leiden. Op dit punt is het beroep van de Commissie dan ook ongegrond.

Tweede grief, ontleend aan niet-nakoming van de bepalingen van artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn met betrekking tot de goedkeuring van de projecten in de IBA Kaliakra

Argumenten van partijen

63 Met zijn tweede grief verzoekt de Commissie vast te stellen dat de Republiek Bulgarije, door haar goedkeuring te hechten aan de projecten „AES Geo Energy", „Windtech", „Brestiom", „Disib", „Eco Energy" en „Longman Investment" in het gebied van de IBA Kaliakra dat niet is aangewezen als SBZ, maar wel als zodanig had moeten worden aangewezen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof in zijn arresten Commissie/Frankrijk (C-96/98, EU:C:1999:580) en Commissie/Frankrijk (C-374/98, EU:C:2000:670).

64 De Commissie betoogt dat de Republiek Bulgarije, door geen passende maatregelen te nemen met het oog op de instandhoudingsdoelstelling van de vogelrichtlijn en ingrepen toe te staan of te gedogen die, ten eerste, de ecologische kenmerken van het gedeelte van de IBA Kaliakra dat niet is aangewezen als SBZ, ernstig kunnen aantasten, ten tweede, de oppervlakte van dat gebied op significante wijze verminderen, ten derde, leiden tot de verdwijning van in dat gebied aanwezige prioritaire soorten en, ten vierde, tot slot, resulteren in de vernietiging van datzelfde gebied dan wel van de representatieve kenmerken ervan, de krachtens artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. Daartoe voert de Commissie aan dat in dat gedeelte van de IBA Kaliakra 1 450 hectare leefgebieden en foerageer- en rustzones voor de in bijlage I bij de vogelrichtlijn bedoelde vogelsoorten, onherstelbaar verloren zijn gegaan.

65 De Republiek Bulgarije heeft op haar beurt informatie verstrekt over de feitelijke situatie van diverse investeringsprojecten en betoogt onder meer dat in 2012 in de nationale wetgeving een verjaringstermijn is ingevoerd van vijf jaar, waardoor de geldigheidsduur van de vergunningen voor de uitvoering van deze projecten is beperkt, zodat alle projecten waarvan de uitvoering niet was aangevangen binnen de gestelde termijn zijn opgeschort.

Beoordeling door het Hof

66 Volgens artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn moeten de lidstaten passende maatregelen nemen om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat vogels worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dat artikel, van wezenlijke invloed zijn.

67 In dit verband zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof de lidstaten ook dan aan de verplichtingen van met name artikel 4, lid 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn moeten voldoen, wanneer de betrokken gebieden niet als SBZ zijn aangewezen, maar dat wel had moeten gebeuren (zie arrest Commissie/Spanje, C-186/06, EU:C:2007:813, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

68 Zoals blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier, bevinden de betrokken projecten zich in gebieden die, zoals is vastgesteld in punt 38 van het onderhavige arrest, door de Republiek Bulgarije hadden moeten worden aangewezen als SBZ, hetgeen echter pas is gebeurd na het verstrijken, op 22 augustus 2012, van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

69 In de tweede plaats dient, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 115 van haar conclusie, voor het bewijs van een niet-nakoming van de uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn voortvloeiende verplichtingen, aansluiting te worden gezocht bij de rechtspraak van het Hof inzake de niet-nakoming van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, aangezien deze bepaling voor een groot deel overeenstemt met artikel 4, lid 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn (zie in die zin arrest Commissie/Ierland, C-117/00, EU:C:2002:366, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70 Volgens die rechtspraak, en zoals volgt uit punt 58 van het onderhavige arrest, is er sprake van een schending van de betrokken bepaling als de Commissie aantoont dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat een project de kwaliteit van de leefgebieden van de beschermde vogelsoorten verslechtert of dat er storende factoren optreden die deze soorten wezenlijk raken.

71 Bijgevolg moet worden onderzocht of de Commissie heeft aangetoond dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat de betrokken projecten binnen het te laat als SBZ aangewezen gedeelte van de IBA Kaliakra, de in het voorgaande punt van het onderhavige arrest genoemde verslechteringen en storingen veroorzaken.

72 Enerzijds blijkt uit het verweerschrift van de Republiek Bulgarije, dat op dit punt door de Commissie niet is weersproken, dat voor drie van de in punt 63 van het onderhavige arrest bedoelde projecten, namelijk „Windtech", „Brestiom" en „Eco Energy", simpelweg was besloten dat een milieueffectbeoordeling niet noodzakelijk was. Deze lidstaat heeft voor deze projecten geen aanvullende vergunning verleend en de installaties werden niet gebouwd. Intussen zijn de besluiten waarbij werd vastgesteld dat geen milieueffectbeoordeling moest worden uitgevoerd, achterhaald.

73 Hieruit volgt dat de tweede grief van de Commissie, voor zover deze betrekking heeft op die drie projecten, ongegrond is.

74 Wat, anderzijds, de drie andere projecten betreft waarvan sprake is in punt 63 van het onderhavige arrest, met de namen „AES Geo Energy", „Disib" en „Longman Investment", blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de Republiek Bulgarije hiervoor een aanvullende vergunning heeft verleend en dat de windmoleninstallaties zijn gebouwd. Zo is voor het eerste project, na een in de loop van 2008 uitgevoerde milieueffectbeoordeling, een bouwvergunning verstrekt voor 52 windmolens, waarvan de exploitatie aanving op 15 november 2011. Ook voor het tweede en derde project werd toestemming verleend na de toetreding van de Republiek Bulgarije tot de Unie, hetgeen heeft geleid tot de bouw van twee windmolens, die in de loop van 2008 in bedrijf werden gesteld.

75 Zoals reeds is vastgesteld in punt 59 van het onderhavige arrest, kan de exploitatie van windmoleninstallaties significante storingen en een verslechtering van de leefgebieden van beschermde vogelsoorten veroorzaken.

76 Het feit dat volgens de observatiegegevens van het windmolenpark „AES Geo Energy", waarnaar de Republiek Bulgarije verwijst, de betrokken zones toch nog vaak worden bezocht door roodhalsganzen en dat, wanneer de windomstandigheden zich daarvoor lenen, de vogeltrek zich concentreert op het gebied van Kaliakra, staat aan deze vaststelling niet in de weg. De beschermingsverplichtingen bestaan immers reeds voordat een vermindering van het aantal vogels is vastgesteld of het gevaar van verdwijning van een beschermde soort zich heeft verwezenlijkt (zie in die zin arrest Commissie/Spanje, C-186/06, EU:C:2007:813, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 Bovendien lijken die gegevens, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 128 van haar conclusie, te wijzen op een verminderde aantrekkelijkheid, aangezien hieruit blijkt dat het gebruik van de gebieden door roodhalsganzen minder is in vergelijking met de maximumwaarden vóór de bouw van de windmolens.

78 Uit bovenstaande overwegingen volgt dat de Republiek Bulgarije, door haar goedkeuring te hechten aan de projecten voor de bouw van de windmoleninstallaties „AES Geo Energy", „Disib" en „Longman Investment" in het gebied van de IBA Kaliakra dat niet is aangewezen als SBZ, maar wel als zodanig had moeten worden aangewezen, de krachtens artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Vierde grief, ontleend aan niet-nakoming van de bepalingen van de artikelen 2, lid 1, en 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92, en van bijlage III, punt 1, onder b), daarbij

Argumenten van partijen

79 Met haar vierde grief betoogt de Commissie dat de Republiek Bulgarije, door de cumulatieve effecten van de projecten voor de windmoleninstallaties „AES Geo Energy", „Windtech", „Brestiom", „Disib", „Eco Energy" en „Longman Investment", voor de bouw waarvan, op het gebied van de IBA Kaliakra dat niet is aangewezen als SBZ maar wel als zodanig had moeten worden aangewezen, vergunning was

verleend, niet correct te beoordelen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92, alsmede krachtens bijlage III, punt 1, onder b), daarbij.

80 Volgens de Commissie heeft de Republiek Bulgarije voor vier van deze projecten, te weten de projecten „Windtech", „Brestiom", „Eco Energy" en „Longman Investment", besloten om geen milieueffectbeoordeling uit te voeren. Voor een van deze projecten, het project „AES Geo Energy", heeft deze lidstaat besloten wél zo'n beoordeling uit te voeren, die echter geen rekening hield met het cumulatieve effect van de door de diverse in de IBA Kaliakra toegestane projecten veroorzaakte storingen, noch met de effecten van vermijding en storing die de windmoleninstallaties hebben op het gedrag van de vogels, noch met het barrière-effect van de turbines, en noch met het verlies en de verslechtering die deze installaties ten nadele van de verschillende vogelleefgebieden met zich meebrengen.

81 Tot staving van deze grief heeft de Commissie onder meer betoogd dat, wat de vier projecten betreft waarvoor geen milieueffectbeoordeling was uitgevoerd, de bewoordingen van de daartoe genomen besluiten in wezen identiek zijn. Voorts werden deze besluiten niet ondersteund door relevante argumenten die aantonen dat het betrokken project geen significante nadelige gevolgen zal hebben voor het als IBA aangewezen en voor opname in het Natura 2000-netwerk bestemde gebied.

82 De Republiek Bulgarije betoogt dat in de in het voorgaande punt van het onderhavige arrest bedoelde besluiten uitdrukkelijk is vastgesteld dat er geen cumulatieve effecten met andere projecten werden verwacht. Bovendien stelt die lidstaat dat de projecten „Disib" en „AES Geo Energy" moeten worden uitgezonderd van het onderhavige beroep, aangezien de verzoeken om evaluatie van de noodzaak om een milieubeoordeling uit te voeren, waren ingediend vóór 1 januari 2007.

Beoordeling door het Hof

83 Vooraf moet enerzijds erop worden gewezen dat de Commissie verzoekt om vaststelling van een schending van richtlijn 2011/92, terwijl de besluiten waarop zij haar beroep baseert, door de Republiek Bulgarije in de loop van 2007 werden vastgesteld, toen richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (PB L 156, blz. 17), van kracht was. De bepalingen van de in casu relevante richtlijnen 85/337 en 2011/92 zijn evenwel, zoals de advocaat-generaal terecht heeft beklemtoond in punt 139 van haar conclusie, in wezen identiek.

84 Anderzijds blijkt uit de repliek van de Commissie dat, gelet op de door de Republiek Bulgarije in haar verweerschrift verstrekte informatie, die instelling de windmoleninstallaties „Disib" en „AES Geo Energy" wenst uit te zonderen van de onderhavige grief.

85 In deze omstandigheden moet in de eerste plaats worden onderzocht of het Hof beschikt over voldoende gegevens om vast te stellen dat de Republiek Bulgarije, door de cumulatieve effecten van de projecten voor de bouw van de windmoleninstallaties „Windtech", „Brestiom", „Eco Energy" en „Longman Investment", waarvoor goedkeuring was verleend in de zones van de IBA Kaliakra die pas na de door de Commissie in haar met redenen omkleed advies vastgestelde datum zijn aangewezen als SBZ, niet correct te beoordelen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 2, lid 1, en artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92, alsmede krachtens bijlage III, punt 1, onder b), daarbij.

86 Zoals reeds is vastgesteld in punt 72 van het onderhavige arrest, is er voor de projecten „Windtech", „Brestiom" en „Eco Energy" geen enkele bouwvergunning afgegeven en zijn, volgens de door de Republiek Bulgarije verstrekte aanwijzingen, de besluiten over de noodzaak van een

milieueffectbeoordeling, aangezien zij niet binnen de door de nationale wetgeving voorgeschreven termijn van vijf jaar werden uitgevoerd, intussen niet meer geldig. Enkel het project „Longman Investment" is uitgevoerd en is sinds 16 juni 2008 in exploitatie.

87 In dit verband bevatten de aan het Hof voorgelegde stukken, wat de projecten „Windtech", „Brestiom" en „Eco Energy" betreft, geen aanwijzing voor een schending van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92.

88 Het is inderdaad juist dat de besluiten over de noodzaak van een milieueffectbeoordeling op het tijdstip dat de Commissie in haar aanvullend met redenen omkleed advies als uiterste termijn had gesteld – te weten 22 augustus 2012 – nog van kracht waren, en pas vijf jaar na hun vaststelling, dat wil zeggen, op 24 respectievelijk 28 september 2012, niet meer geldig waren. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Met sindsdien opgetreden wijzigingen kan het Hof geen rekening houden (zie in die zin arrest Commissie/België, C-421/12, EU:C:2014:2064, punt 45).

89 Blijkens het aan het Hof overgelegde dossier, en zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 148 en 149 van haar conclusie, staan de besluiten waarin werd vastgesteld dat er geen noodzaak bestond om een milieueffectbeoordeling van een project uit te voeren, naar nationaal recht evenwel niet gelijk aan een besluit tot het verlenen van toestemming voor de uitvoering van dat project, aangezien voor dat project nog een bouwvergunning moet worden afgegeven. Bijgevolg moet worden geconstateerd dat de Republiek Bulgarije niet kan worden verweten dat zij de projecten „Windtech", „Brestiom" en „Eco Energy" heeft vrijgesteld van een uitvoering van een milieueffectbeoordeling „alvorens een vergunning [werd] verleend", in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92. Aangezien het besluit inzake de noodzaak om een milieueffectbeoordeling uit te voeren op grond van die richtlijn, en met name op grond van artikel 4, leden 2 en 3, en van bijlage III daarbij, moet worden genomen, is een schending van deze bepalingen desalniettemin mogelijk, ook als voor het project nooit alle vereiste vergunningen zijn verleend.

90 Wat het uitgevoerde project „Longman Investment" betreft, ten aanzien waarvan was besloten dat geen milieueffectbeoordeling hoefde te worden uitgevoerd alvorens de noodzakelijke vergunning werd verleend, moet worden vastgesteld dat de Republiek Bulgarije mogelijk zowel de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 2, lid 1, juncto artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92, als die welke op haar rusten krachtens artikel 4, leden 2 en 3, en krachtens bijlage III bij die richtlijn, niet nagekomen is.

91 Wat, in de tweede plaats, de voorafgaande beoordeling van de noodzakelijkheid van een milieueffectbeoordeling betreft, zij eraan herinnerd dat de lidstaten volgens artikel 4, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2011/92 ofwel door middel van een onderzoek per geval, ofwel aan de hand van door hen vastgestelde drempelwaarden bepalen of de projecten die onder bijlage II bij die richtlijn vallen, aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen. Tot deze projecten behoren de in punt 3 van deze bijlage genoemde installaties voor de exploitatie van windenergie voor de energieproductie (windmolenparken).

92 Met betrekking tot de vaststelling van die drempelwaarden of criteria zij eraan herinnerd dat artikel 4, lid 2, onder b), van richtlijn 85/337 de lidstaten dienaangaande weliswaar een beoordelingsmarge verleent, maar dat een dergelijke beoordelingsmarge wordt begrensd door de in artikel 2, lid 1, van die richtlijn vermelde verplichting om projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien de aard, omvang of ligging ervan, aan een beoordeling van dat effect te onderwerpen (arresten Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punt 29, en Marktgemeinde Straßwalchen e.a., C-531/13, EU:C:2015:79, punt 40).

93 Aldus hebben de in artikel 4, lid 2, onder b), van richtlijn 85/337 vermelde criteria en drempelwaarden tot doel de beoordeling van de concrete kenmerken van een project te vergemakkelijken, teneinde te bepalen of dat project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen (arresten Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punt 30, en Marktgemeinde Straßwalchen e.a., C-531/13, EU:C:2015:79, punt 41).

94 De bevoegde nationale autoriteiten waarbij een aanvraag voor een vergunning voor een project als bedoeld in bijlage II bij die richtlijn is ingediend, moeten bijgevolg in het bijzonder onderzoeken of er, gelet op de criteria van bijlage III bij die richtlijn, een milieueffectbeoordeling moet plaatsvinden (arrest Marktgemeinde Straßwalchen e.a., C-531/13, EU:C:2015:79, punt 42).

95 Aangaande de vraag of, gelet op de toepassing van artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92 juncto bijlage III, punt 1, onder b), bij deze richtlijn, het cumulatieve effect van de verschillende goedgekeurde windmolenprojecten in de IBA Kaliakra moet worden onderzocht, heeft het Hof reeds geoordeeld dat bij de kenmerken van een project in het bijzonder de cumulatieve effecten van dat project en andere projecten in overweging moeten worden genomen. Zou het cumulatieve effect van een project en andere projecten buiten beschouwing worden gelaten, dan kan dit in de praktijk immers tot gevolg hebben dat dit project aan de beoordelingsverplichting wordt onttrokken, hoewel het in samenhang met andere projecten een aanzienlijk milieueffect kan hebben (arrest Marktgemeinde Straßwalchen e.a., C-531/13, EU:C:2015:79, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

96 Hieruit volgt dat de bevoegde nationale autoriteit, wanneer zij nagaat of een project moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, de impact moet onderzoeken die dit project samen met andere projecten zou kunnen hebben (arrest Marktgemeinde Straßwalchen e.a., C-531/13, EU:C:2015:79, punt 45). In casu blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de betrokken besluiten zich beperken tot de vaststelling dat er geen cumulatieve effecten te verwachten zijn. Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 161 van haar conclusie, bewijst de enkele bewering door de Republiek Bulgarije dat er geen cumulatieve effecten zijn, evenwel niet dat deze conclusie werd vastgesteld op basis van een gedetailleerde beoordeling, aangezien voornoemde lidstaat in dit verband geen enkel bewijs heeft geleverd.

97 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Republiek Bulgarije, door enerzijds bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van een milieueffectbeoordeling het cumulatieve effect, in het gebied van de IBA Kaliakra dat niet was aangewezen als SBZ maar wel als zodanig had moeten worden aangewezen, van de projecten voor de bouw van de windmoleninstallaties „Windtech”, „Brestiom”, „Eco Energy” en „Longman Investment” niet naar behoren te onderzoeken, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92, en krachtens bijlage III, punt 1, onder b), daarbij, en door anderzijds desalniettemin vergunning te verlenen voor de uitvoering van het project voor de bouw van de windmoleninstallatie „Longman Investment”, deze lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 2, lid 1, van deze richtlijn.

98 Uit een en ander volgt dat de Republiek Bulgarije

— door niet alle zones die van belang zijn voor de instandhouding van vogels op te nemen in de SBZ Kaliakra, niet de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden voor de instandhouding van, enerzijds, de biologische soorten bedoeld in bijlage I bij de vogelrichtlijn, en anderzijds, de niet in die bijlage vermelde, maar regelmatig voorkomende trekvogelsoorten in de geografische zee- en landzone waar die richtlijn van toepassing is, als SBZ heeft aangewezen, en derhalve de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door haar goedkeuring te hechten aan de uitvoering van de projecten „AES Geo Energy”, „Disib” en „Longman Investment” in de IBA Kaliakra dat niet is aangewezen als SBZ, maar wel als zodanig had moeten worden aangewezen, de krachtens artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door haar goedkeuring te hechten aan de uitvoering van de projecten „Kaliakra Wind Power", „EVN Enertrag Kavarna", „Vertikal – Petkov & Cie" en „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort" in de SBZ Kaliakra, respectievelijk de SBZ Belite skali, de krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door, enerzijds, het cumulatieve effect van de projecten „Windtech", „Brestiom", „Eco Energy" en „Longman Investment", in het gebied van de IBA Kaliakra dat niet is aangewezen als SBZ maar wel als zodanig had moeten worden aangewezen, niet correct te beoordelen, en, anderzijds, desalniettemin vergunning te verlenen voor de uitvoering van het project „Longman Investment", de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens, respectievelijk, enerzijds artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92, en bijlage III, punt 1, onder b), daarvan, en anderzijds artikel 2, lid 1, van deze richtlijn.

Kosten

99 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de grieven die de Republiek Bulgarije worden verweten, op wezenlijke punten zijn toegewezen, dient laatstgenoemde overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) De Republiek Bulgarije

— **heeft, door niet alle zones die van belang zijn voor de instandhouding van vogels op te nemen in de speciale beschermingszone die de regio Kaliakra bestrijkt, niet de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden voor de instandhouding van, enerzijds, de biologische soorten bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, en anderzijds, de niet in die bijlage vermelde, maar regelmatig voorkomende trekvogelsoorten in de geografische zee- en landzone waar die richtlijn van toepassing is, als speciale beschermingszone aangewezen, zodat deze lidstaat de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;**

— **is, door haar goedkeuring te hechten aan de uitvoering van de projecten „AES Geo Energy", „Disib" en „Longman Investment" in de voor de instandhouding van vogels belangrijke zone die de regio Kaliakra bestrijkt en die niet is aangewezen als speciale beschermingszone, maar wel als zodanig had moeten worden aangewezen, de krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 2009/147 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen;**

— **is, door haar goedkeuring te hechten aan de uitvoering van de projecten „Kaliakra Wind Power", „EVN Enertrag Kavarna", „Vertikal – Petkov & Cie" en „Thracian Cliffs Golf & Spa Resort" in de speciale beschermingszones die de regio Kaliakra, respectievelijk de regio Belite skali bestrijken, de krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, op haar rustende verplichtingen niet nagekomen;**

— **is, door enerzijds het cumulatieve effect van de projecten „Windtech", „Brestiom", „Eco Energy" en „Longman Investment", in de voor de instandhouding van vogels belangrijke zone die de regio Kaliakra bestrijkt en die niet is aangewezen als speciale beschermingszone, maar wel als zodanig had moeten worden aangewezen, niet correct te beoordelen, en anderzijds desalniettemin vergunning te verlenen voor de uitvoering van het project „Longman Investment", de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten**

krachtens, respectievelijk, enerzijds artikel 4, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011, betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, en bijlage III, punt 1, onder b), daarvan, en anderzijds artikel 2, lid 1, van deze richtlijn.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De Republiek Bulgarije wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen