Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 14 januari 2016*

”Fördragsbrott — Direktiv 2009/147/EG — Bevarande av vilda fåglar — De särskilda skyddsområdena Kaliakra och Belite skali — Direktiv 92/43/EEG — Bevarande av livsmiljöer och vilda arter — Området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra — Direktiv 2011/92/EU — Miljökonsekvensbedömning av vissa projekt — Tillämplighet i tiden (ratione temporis) av skyddsreglerna — Försämring av livsmiljöerna för arterna samt störningar av arter — Vindkraft — Turism”

I mål C-141/14,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 24 mars 2014,

Europeiska kommissionen, företrädd av E. White, C. Hermes och P. Mihaylova, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Bulgarien, företrädd av E. Petranova och D. Drambozova, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av M. Ilešič, ordförande på andra avdelningen och tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna C. Toader (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 maj 2015,

och efter att den 3 september 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: bulgariska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa följande:

— Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7) (nedan kallat fågelskyddsdirektivet), genom att inte inkludera hela de viktiga områdena för fågelfaunan (nedan kallade viktiga fågelskyddsområden) i det särskilda skyddsområde som omfattar Kaliakra-regionen (nedan kallat ”det särskilda skyddsområdet Kaliakra”) och därmed ha underlåtit att som särskilda skyddsområden klassificera de områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av de arter som avses i bilaga I till fågelskyddsdirektivet och av regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga I, inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av fågelskyddsdirektivet.

— Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet, genom att godkänna genomförandet av projekten ”AES Geo Energy”, ”Windtech”, ”Brestiom”, ”Disib”, ”Eco Energy” och ”Longman Investment” inom den del av det viktiga fågelskyddsområde som omfattar Kaliakra-regionen (nedan kallat det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra) som inte har utsetts till särskilt skyddsområde trots att den borde ha gjort det.

— Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet), genom att godkänna genomförandet av projekten ”Kaliakra Wind Power”, ”EVN Enertrag Kavarna”, ”TSID – Atlas”, ”Vertikal – Petkov & Cie” och ”Thracian Cliffs Golf & Spa Ressort” i det särskilda skyddsområdet Kaliakra, i området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra, och i det särskilda skyddsområde som omfattar Belite Skali-regionen (nedan kallat det särskilda skyddsområdet Belite skali).

— Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 2.1, jämförd med artikel 4.2 och 4.3, i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, s. 1), samt enligt punkt 1 b i bilaga III till samma direktiv, genom att inte på ett korrekt sätt ha utvärderat den kumulativa effekten av projekten ”AES Geo Energy”, ”Windtech”, ”Brestiom”, ”Disib”, ”Eco Energy” och ”Longman investment”, vars genomförande inom den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som inte har klassificerats som särskilt skyddsområde trots att den borde ha gjort det, har godkänts av Republiken Bulgarien.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Fågelskyddsdirektivet

2 Enligt artikel 1.1 i fågelskyddsdirektivet handlar detta direktiv om bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket EU-fördraget tillämpas. Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem.

3 Artikel 4 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”1. För de arter som anges i bilaga I ska särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

I samband med detta ska hänsyn tas till

a) utrotningshotade arter,

b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,

c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,

d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering ska hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna ska som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, ska medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga I med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna ska därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

...

4. Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna ska även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.”

Livsmiljödirektivet

4 Artikel 6.2–6.4 i livsmiljödirektivet innehåller följande bestämmelser:

”2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

Direktiv 2011/92

5 I artikel 2.1 i direktiv 2011/92 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.”

6 I artikel 4.2 och 4.3 i direktivet föreskrivs följande:

”2. Om inte annat följer av artikel 2.4 ska medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma om projektet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10. Medlemsstaterna ska bestämma detta genom

a) granskning från fall till fall,

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa båda de förfaranden som anges i leden a och b.

3. Vid granskning från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2, ska de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III beaktas.”

7 I punkt 1 b i bilaga III till nämnda direktiv anges att projektens karakteristiska egenskaper måste beaktas, i synnerhet vad beträffar kumulativa effekter i förhållande till andra projekt.

Akten om Republiken Bulgariens anslutning till Europeiska unionen

8 Akten om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (EUT L 157, 2005, s. 203) trädde i kraft den 1 januari 2007.

Bakgrund till tvisten och det administrativa förfarandet

9 Kaliakra-regionen är belägen längs Bulgariens kust mot Svarta havet och utgör en viktig plats för bevarandet av många fågelarter och deras livsmiljöer. Denna region har därför betecknats som ”viktigt fågelskyddsområde” av den icke-statliga organisationen BirdLife International.

10 Den 18 december 2007 upprättade Republiken Bulgarien det särskilda skyddsområdet Kaliakra i enlighet med fågelskyddsdirektivet. Skyddsområdet omfattade emellertid endast två tredjedelar av den zon som utgjorde ”det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra”. Dessutom upprättade Republiken Bulgarien – utanför det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra – det särskilda skyddsområdet Belite skali väster om det särskilda skyddsområdet Kaliakra. Därutöver föreslog denna medlemsstat att kommissionen skulle utse ett område omfattande i princip hela den yta som upptas av det särskilda skyddsområdet Kaliakra och det särskilda skyddsområdet Belite skali, till ett område av gemenskapsintresse med namnet ”Kompleks Kaliakra” (nedan kallat området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra).

11 Efter att ha mottagit klagomål från den bulgariska fågelskyddsorganisationen (Bulgarsko druzhestvo za zashtita na ptitsite), där det gjordes gällande att det särskilda skyddsområdet Kaliakra inte var tillräckligt stort och att ett antal ekonomiska verksamhetsprojekt skulle få en negativ inverkan på livsmiljöerna och habitaten, skickade kommissionen den 6 juni 2008 en formell underrättelse till Republiken Bulgarien där den anmodade denna medlemsstat att vidta rättelse när det gällde den konstaterade underlåtenheten att uppfylla medlemsstatens skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågelskyddsdirektivet med avseende på sex särskilda skyddsområden, däribland det särskilda skyddsområdet Kaliakra. Då kommissionen inte ansåg att svaren från Republiken Bulgarien var tillfredsställande skickade kommissionen den 1 december 2008 en ny formell underrättelse där den anmodade medlemsstaten att vidta rättelse när det gällde underlåtenheten att uppfylla medlemsstatens skyldigheter enligt artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet och enligt bestämmelserna i artiklarna 2.1, 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92 samt i bilaga III jämförda med varandra, då denna medlemsstat hade godkänt uppförandet av flera vindkraftverk inom det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra. Republiken Bulgarien besvarade den 30 januari 2009 dessa formella underrättelser och inkom därefter vid flera tillfällen med kompletterande uppgifter.

12 Den 30 september 2011 delgav kommissionen Republiken Bulgarien för tredje gången en formell underrättelse. Denna kompletterande formella underrättelse var avsedd att sammanföra de två tidigare formella underrättelserna och den innehöll även nya framställningar avseende det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra, det särskilda skyddsområdet Belite skali och området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra. Den formella underrättelsen rörde två frågor: det särskilda skyddsområdet Kaliakras otillräckliga geografiska omfattning och den inverkan som ett antal olika projekt kommer att få på det särskilda skyddsområdet Kaliakra, på det särskilda skyddsområdet Belite skali, på området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra samt på det område som borde ha klassificerats som särskilt skyddsområde enligt inventeringen av viktiga fågelskyddsområden, men som inte hade gjort det.

13 Den 30 januari 2012 meddelade Republiken Bulgarien kommissionen att merparten av de projekt som hade räknats upp av kommissionen hade godkänts före Bulgariens anslutning till unionen eller innan de berörda områdena inlemmades i nätverket Natura 2000, varför unionsrätten inte kunde tillämpas på dessa områden.

14 Genom skrivelse av den 22 juni 2012 lämnade kommissionen ett motiverat yttrande i vilket den uppgav att Republiken Bulgarien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1, 4.2 och 4.4 i fågelskyddsdirektivet, enligt artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet, enligt artiklarna 2.1, 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92 och enligt bilaga III till sistnämnda direktiv.

15 Republiken Bulgarien besvarade det motiverade yttrandet och informerade kommissionen, på grundval av kompletterande uppgifter, om att man hade vidtagit en rad åtgärder för att avhjälpa de fel som hade konstaterats.

16 Kommissionen ansåg att situationen förblev otillfredsställande, och väckte därför förevarande talan den 24 mars 2014.

Prövning av talan

Den första anmärkningen: Åsidosättande av artikel 4.1 och 4.2 i fågelskyddsdirektivet

Parternas argument

17 Genom den första anmärkningen har kommissionen gjort gällande att den omständigheten att Republiken Bulgarien har underlåtit att i det särskilda skyddsområdet Kaliakra inkludera samtliga de delar av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som behöver skyddas för att man ska kunna säkerställa bevarandet av fåglarna, innebär att Republiken Bulgarien har underlåtit att såsom särskilda skyddsområden klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av såväl de biologiska arter som avses i bilaga I till fågelskyddsdirektivet, som de flyttfåglar som inte anges i bilaga I men som är regelbundet förekommande inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, vilket betyder att denna medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i direktivet.

18 Kommissionen anser att Republiken Bulgarien genom sina kompletterande skrivelser har medgett att medlemsstaten har åsidosatt sin skyldighet att klassificera hela det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som särskilt skyddsområde. Flera åtgärder påstås ha vidtagits för att vidta rättelse av de konstaterade åsidosättandena, nämligen genom att utvidga det särskilda skyddsområdet Kaliakra ända fram till gränsen till det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra. Dessutom fastställdes utvidgningen av skyddsområdet formellt i en rättslig handling av den 6 februari 2014 som offentliggjordes i *Darzhaven vestnik* nr 15 av den 21 februari 2014. Dessa åtgärder innebär dock inte någon formell ändring av bedömningen att Republiken Bulgarien ska anses ha gjort sig skyldig till fördragsbrott, eftersom beslut om dessa antogs efter utgången av den frist som institutionen hade angett i det motiverade yttrandet, det vill säga efter den 22 augusti 2012.

19 Till stöd för sin anmärkning har kommissionen hänvisat till ett stort antal olika vetenskapliga fakta och i huvudsak anfört tre argument.

20 Kommissionen har först och främst gjort gällande att de områden av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som inte har klassificerats som särskilda skyddsområden från ornitologisk synpunkt är mycket viktiga för flera olika arter och utgör en typisk ”flaskhals” för flyttfåglar längs via Pontica som utgör den näst största flyttfågelleden i Europa.

21 I detta sammanhang har kommissionen anfört att samtliga de områden som ingår i det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra ska betraktas som en enda funktionell flyttfågelsenhet, det vill säga som en fullvärdig region som inte får styckas upp. Kommissionen har därtill uppgett att det faktum att odlingsbar mark har lämnats utanför det särskilda skyddsområdet Kaliakra gör att det saknas skydd för flera av de flyttleder och rastplatser som används av en stor del av flyttfågelpopulationerna längs havskusten, bestående av bland annat vita storkar, balkanhökar, dvärgörnar, ängshökar, stäpphökar, aftonfalkar samt andra arter.

22 Kommissionen har vidare hävdat att den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som inte är klassificerat som särskilt skyddsområde hyser häckningshabitat för vissa fågelpopulationer, bland annat för kalanderlärkan (Melanocorypha calandra), korttålärkan (Calandrella brachydactyla), tjockfoten (Burhinus oedicnemus) och fältpiplärkan (Anthus campestris). Dessutom utgör detta icke-klassificerade område en viktig jaktmark för flera fågelarter som står angivna som häckfåglar i standarddataformuläret och uttryckligen nämns i samband med bedömningen av det särskilda skyddsområdet. Bland dessa anges exempelvis rovfåglar såsom balkanhöken (Accipiter brevipes), örnvråken (Buteo rufinus) och berguven (Bubo bubo).

23 Slutligen har kommissionen framhållit att hela världspopulationen av den rödhalsade gåsen (Branta ruficollis), som anses vara en hotad art världen över, övervintrar i den berörda regionen, och att mer än 80 procent av de livsmiljöer som gör det möjligt för gässen att livnära sig, är belägna inom den icke-skyddade delen av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra.

24 Republiken Bulgarien har bestritt det påstådda fördragsbrottet. Medlemsstaten har intygat att den genom inrättandet av det särskilda skyddsområdet Kaliakra år 2007 genomförde en klassificering av de områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av de berörda arterna, i enlighet med bestämmelserna i artikel 4.1 och 4.2 i fågelskyddsdirektivet. Skriftväxlingen med kommissionen samt de åtgärder som medlemsstaten vidtagit var endast ett uttryck för dess vilja att föra en dialog med kommissionen i enlighet med skyldigheten att samarbeta.

25 För att bemöta kommissionens åberopande av diverse studier har Republiken Bulgarien hänvisat till en rad andra vetenskapliga studier som, enligt denna medlemsstat, visar att Kaliakra-området inte utgör någon ”flaskhals” för fåglarna. Dessutom har medlemsstaten gjort gällande att även om den slutligen beslutade att utsträcka det särskilda skyddsområdet Kaliakra ända fram till gränsen mot det viktiga fågelskyddsområdet med samma namn, föreligger inga vetenskapliga rön av ornitologisk karaktär som motiverar att man med detta särskilda skyddsområde införlivar jordbruksmark som är belägen inom det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra, då denna mark och marken längs med kusten, vilken redan åtnjöt skydd såsom särskilt skyddsområde, inte nödvändigtvis utgör en naturlig enhet. De typiska häckfåglarna i livsmiljöer som finns inom det sistnämnda skyddsområdet häckar nämligen i betydligt mindre utsträckning i de angränsande jordbruksområdena.

26 Medlemsstaten har även bestritt att Kaliakra-regionen skulle vara en rastplats för en stor del av flyttfågelpopulationerna. Det framgår nämligen av olika expertutlåtanden att rastplatserna varierar beroende på den konkreta färdväg som dessa fåglar väljer och väderförhållandena. Vad gäller den rödhalsade gåsen, som anses vara en hotad art världen över, har Republiken Bulgarien åberopat olika rapporter som visar att de områden som är viktigast för artens livnäring är belägna utanför det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra, i närheten av sjöarna Shabla och Durankulak.

Domstolens bedömning

27 För det första följer det av domstolens fasta praxis att medlemsstaterna enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågelskyddsdirektivet är skyldiga att klassificera sådana områden som svarar mot de ornitologiska krav som fastställs i dessa bestämmelser såsom särskilda skyddsområden (dom kommissionen/Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

28 För det andra är medlemsstaterna skyldiga att såsom särskilda skyddsområden klassificera alla sådana områden som, med tillämpning av ornitologiska kriterier, framstår som de mest lämpade för att bevara arterna i fråga (dom kommissionen/Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

29 För det tredje har domstolen slagit fast att medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av de områden som är mest lämpade för klassificering som särskilda skyddsområden inte avser frågan huruvida det är lämpligt att klassificera områden som förefaller vara de mest lämpade enligt ornitologiska kriterier, utan enbart avser tillämpningen av dessa kriterier vid avsättandet av de områden som är mest lämpade för bevarande av de arter som förekommer i bilaga I till fågelskyddsdirektivet (dom kommissionen/Österrike, C-209/04, EU:C:2006:195, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

30 När det för det fjärde gäller partiell klassificering av vissa regioner har domstolen redan slagit fast dels att klassificeringen som särskilt skyddsområde inte får baseras på en separat prövning av varje områdes ornitologiska värde, utan ska ske med hänsyn till ekosystemets naturliga gränser, dels att de ornitologiska kriterierna, som är de enda som ska tillämpas vid klassificeringen, ska vara vetenskapligt grundade (dom kommissionen/Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 142).

31 I det aktuella målet är det utrett att det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra är av mycket stor betydelse för ett antal fågelarter och deras livsmiljö. Enligt de uppgifter som har lämnats av Republiken Bulgarien till kommissionen hyser Kaliakra-regionen sammanlagt 310 olika fågelarter, varav ett hundratal ska vara föremål för särskilda skyddsåtgärder vad gäller deras livsmiljö och 95 finns upptagna i bilaga I till fågelskyddsdirektivet, samt ett stort antal flyttfåglar. Av dessa 310 fågelarter är 106 av europeisk betydelse när det gäller bevarande, 17 är hotade världen över, 21 är klassificerade i kategorin ”SPEC 2” och 68 är klassificerade i kategorin ”SPEC 3”, i egenskap av arter som befinner sig i en oroväckande situation vad gäller bevarandet av dem i Europa.

32 Vad först och främst beträffar närvaron av häckande fåglar inom den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som ursprungligen var oklassificerad, ska det konstateras, såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 41–43 i förslaget till avgörande, att Republiken Bulgarien har förklarat – på ett sätt som framstår som rimligt och utan att på denna punkt ha blivit motsagd av kommissionen – att de typiska häckfåglarna i de ursprungligen skyddade livsmiljöerna längs med kusten häckar i betydligt mindre omfattning i de områden som består av jordbruksmark. Dessutom kan den mycket begränsade förekomsten av balkanhöken (Accipiter brevipes), örnvråken (Buteo rufinus) och berguven (Bubo bubo), som är så obetydlig att den icke statliga organisationen Birdlife inte nämner dessa som skäl för att klassificera Kaliakra som viktigt fågelskyddsområde, inte räcka för att betrakta denna jordbruksmark som den mest lämpade för bevarandet av arterna i fråga.

33 När det gäller flyttfåglarna anser kommissionen – i linje med utvärderingen av detta område såsom viktigt fågelskyddsområde och med stöd av en studie som utfördes under år 2005 och som särskilt var inriktad på att kartlägga ”flakshalsarna” för flyttfåglarna i Bulgarien – att det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra utgör en sådan flaskhals. Enligt denna studie observerades nämligen mer än 30 000 glidflygande fåglar under det året i närheten av Kaliakra. Denna bedömning kan inte ifrågasättas på grund av Republiken Bulgariens argument att det inom det aktuella området endast förekommer oregelbundna observationer av större grupper av flyttfåglar, eftersom flyttrutten påverkas av vindförhållandena.

34 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 50 i förslaget till avgörande framgår det nämligen just av de uppgifter som har lämnats av denna medlemsstat att dessa fågelkoncentrationer inte är slumpmässiga eller utgör extrema undantag, utan att de tvärtom uppstår regelbundet vid vissa vindförhållanden. När dessa koncentrationer förekommer är flyttfåglarna hänvisade till just den inledningsvis oklassificerade jordbruksmarken inom det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som rast- och födomiljö.

35 Härav följer att det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra hör till de områden som är mest lämpade för bevarandet av fåglarna under flytten.

36 Slutligen underkänner domstolen även Republiken Bulgariens argument att den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som senare klassificerades som särskilt skyddsområde dock inte var av någon större betydelse för bevarandet av den rödhalsade gåsen, som anses vara en hotad art världen över, varav praktiskt taget hela världspopulationen övervintrar på Svarta havets västkust. Enligt en studie som medlemsstaten har hänvisat till söker denna fågelart inte varje år sin föda i det särskilda skyddsområdet Kaliakras utvidgningsområde. Såsom kommissionen har framhållit framgår det dock även av samma studie att det under åtminstone två av de fem år som observationsperioden pågick, mellan åren 1995 och 2000, var flera tusen rödhalsade gäss som sökte efter föda inom denna del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra, som senare klassificerades som särskilt skyddsområde.

37 Dessutom finner domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har framhållit i punkterna 60–63 i sitt förslag till avgörande, att den omständigheten att senare observationer tenderar att visa att den rödhalsade gåsen förekommer i mindre utsträckning inom de delar av områdena som inledningsvis inte klassificerades som särskilt skyddsområde, inte betyder att dessa delar inte utgör en ytterst betydelsefull födoplats för denna fågelart, eftersom nämnda observationer inleddes först efter uppförandet av ett stort antal vindkraftverk inom dessa delar av området.

38 Kommissionens första anmärkning är således befogad.

Den tredje anmärkningen: Åsidosättande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet vad gäller godkännande av projekten inom de särskilda skyddsområdena Kaliakra och Belite skali samt inom området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra

Parternas argument

39 Kommissionen har genom sin tredje anmärkning, som ska prövas efter den första anmärkningen, yrkat att det ska fastställas att Republiken Bulgarien, genom att godkänna vindkraftverksprojekten ”Kaliakra Wind Power”, ”EVN Enertrag Kavarna”, ”TSID – Atlas” och ”Vertikal – Petkov & Cie” samt fastighetsprojektet ”Thracian Cliffs Golf & Spa Resort” i de särskilda skyddsområdena Kaliakra och Belite skali samt i området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, såsom denna bestämmelse har tolkats av domstolen i domarna Dragaggi m.fl. (C-117/03, EU:C:2005:16) och Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (C-244/05, EU:C:2006:579). Denna medlemsstat har nämligen inte vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för berörda arter samt störningar av de arter vars bevarande utgör syftet med att klassificera dessa områden som särskilda skyddsområden eller som områden av gemenskapsintresse.

40 Kommissionen har anfört att före klassificeringen som särskilda skyddsområden, det vill säga från den 1 januari 2007 och fram till den 18 december 2007, var det reglerna i artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet, såsom det tolkades av domstolen i målen kommissionen/Frankrike (C-96/98, EU:C:1999:580) och kommissionen/Frankrike (C-374/98, EU:C:2000:670), som var tillämpliga på de motsvarande delarna av Kaliakra och Belite skali. Vid klassificeringen som särskilt skyddsområde, det vill säga den 18 december 2007, blev i stället reglerna i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet tillämpliga på de båda särskilda skyddsområdena.

41 Vad gäller området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra har kommissionen gjort gällande att innan detta område hade tagits upp på den europeiska listan över områden av gemenskapsintresse, men efter att det hade förts upp på den nationella listan såsom ett sådant projekt, det vill säga mellan den 18 december 2007 och den 15 december 2008, utgjordes de tillämpliga reglerna av dem som domstolen angav i dom Dragaggi m.fl.(C-117/03, EU:C:2005:16) och dom Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (C-244/05, EU:C:2006:579). Med andra ord gäller följande:

— Medlemsstaterna ska enligt livsmiljödirektivet vidta sådana skyddsåtgärder som, med hänsyn till direktivets bevarandemål, är ägnade att tillvarata det ekologiska intresse som områden har på nationell nivå, när det rör sig om områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och som anges på de nationella listorna som överlämnas till kommissionen, vilka bland annat kan omfatta områden med prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

— Ett system för ett lämpligt skydd av områden som föreslagits på den nationella lista som i enlighet med artikel 4.1 i livsmiljödirektivet överlämnats till kommissionen innebär att medlemsstaterna motsätter sig ingrepp som allvarligt kan äventyra de ekologiska egenskaperna i dessa områden.

42 För det första har kommissionen, med åberopande av vetenskapliga rapporter, gjort gällande att när det gäller de särskilda skyddsområdena Kaliakra och Belite skali, har de olika projekt som har godkänts av Republiken Bulgarien (infrastruktur för vindkraftsproduktion, golfbanor, hotell, bostäder etcetera) (se ovan punkt 39) en betydande negativ inverkan på fåglarna, livsmiljöerna och de prioriterade arterna. Inom det särskilda skyddsområdet Kaliakra uppskattas exempelvis den direkta förstörelsen av habitat för fåglar som nämns i bilaga I till fågelskyddsdirektivet uppgå till minst 15,8 procent av områdets totala yta. Inom det särskilda skyddsområdet Belite skali har 456,23 hektar mark, som motsvarar 10,9 procent av området och hyser prioriterade steppmiljöer – huvudsakligen livsmiljöer som tjänar som häckningsplatser för de fågelarter som nämns i bilaga I till fågelskyddsdirektivet – förstörts för all framtid.

43 Genomförandet av dessa olika projekt, vilka hade godkänts av Republiken Bulgarien, ledde således till förstörelse av livsmiljöer som bland annat hyser följande fågelarter, vilka räknas upp i bilaga I till fågelskyddsdirektivet och som även står med i standarddataformuläret för dessa båda särskilda skyddsområden: nunnestenskvätta (Oenanthe pleschanka), kalanderlärka (Melanocorypha calandra), korttålärka (Calandrella brachydactyla), tjockfot (Burhinus oedicnemus), örnvråk (Buteo rufinus), balkanhök (Accipiter brevipes) och blåkråka (Coracias garrulus).

44 För det andra har kommissionen när det gäller området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra, kritiserat Republiken Bulgarien för att inte i tillräcklig utsträckning ha skyddat området mot de skador som orsakats av vindkraftsprojekten ”Kaliakra Wind Power”, ”EVN Enertrag Kavarna” och ”Vertikal – Petkov & Cie”, samt av turistanläggningsprojektet ”Thracian Cliffs Golf & Spa Resort”. I samband med detta har kommissionen anfört att dessa projekt, inom detta område av gemenskapsintresse, för all framtid har förstört 587,51 hektar mark som omfattar den prioriterade livsmiljön ”ponto-sarmatiska stäpper”, vilken nämns i bilaga I till livsmiljödirektivet med koden 62C0*, vilket motsvarar 24,5 procent av denna livsmiljö.

45 Republiken Bulgarien har bemött dessa påståenden genom att göra gällande att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet inte är tillämplig på projekt som har godkänts före landets EU-anslutning, och alltså inte heller ska tillämpas med avseende på hur projekten har genomförts. De tre projekten för produktion av vindkraft och projektet med hotellanläggningar godkändes nämligen under år 2005 och därför kan inte detta direktiv tillämpas vid bedömningen av hur dessa projekt påverkar bevarandet av livsmiljöerna.

46 Vid sidan om detta har Republiken Bulgarien anfört att kommissionen inte har uppgett på vilket sätt man har erhållit de siffror och uppgifter som avses ovan i punkterna 42–45.

47 Slutligen har Republiken Bulgarien, när det gäller den betydande negativa inverkan på området av gemenskapsintresse Kaliakra, även anfört att de fyra projekt som kommissionen nämnde i sin ansökan hade godkänts av medlemsstaten under år 2005, vilket betyder att medlemsstaten inte kan kritiseras för att eventuellt ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt ett direktiv som inte kunde göras gällande mot denna stat innan den anslöt sig till unionen.

Domstolens bedömning

48 Inledningsvis ska det konstateras att kommissionen, med beaktande av att Republiken Bulgarien i sitt svaromål påstod sig inte ha godkänt genomförandet av projektet ”TSID – Atlas”, har beslutat att talan om fördragsbrott inte ska avse det projektet.

49 Vidare finner domstolen, i likhet med vad generaladvokaten påpekade i punkterna 71–73 i sitt förlag till avgörande, att den tredje anmärkningen ska uppfattas så, att kommissionen hävdar att Republiken Bulgarien dels har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet genom att inte motsätta sig genomförandet av projekt inom de särskilda skyddsområdena Kaliakra och Belite

skali, dels har underlåtit att uppfylla de provisoriska skyddsförpliktelser som följer av dom Dragaggi m.fl. (C-117/03, EU:C:2005:16) och dom Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (C-244/05, EU:C:2006:579), genom att inte motsätta sig de projekt som har genomförts i det föreslagna området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra. Kommissionens tredje anmärkning avser följaktligen inte de beslut som Republiken Bulgarien – före anslutningen till unionen – antog om att godkänna projekten, utan de avser genomförandet av dessa beslut efter anslutningen och den därav följande försämringen av de ovannämnda områdena.

50 Det ska således först och främst undersökas om artikel 6.2 i livsmiljödirektivet var tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på den aktuella situationen, i den meningen att nämnda bestämmelse kunde tvinga Republiken Bulgarien att motsätta sig genomförandet av projekten ”Kaliakra Wind Power”, ”EVN Enertrag Kavarna”, ”Vertikal – Petkov & Cie” och ”Thracian Cliffs Golf & Spa Resort” inom de särskilda skyddsområdena Kaliakra och Belite skali.

51 I detta avseende framgår det av domstolens praxis att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet är tillämplig på anläggningar även om den behöriga myndigheten hade godkänt projektet för att skapa dessa anläggningar innan det skydd som inrättas genom livsmiljödirektivet blev tillämpligt på det berörda skyddsområdet (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 124).

52 Domstolen har nämligen redan slagit fast att även om sådana projekt inte underkastas bestämmelserna i livsmiljödirektivet om en föregående bedömning av projektets påverkan på det berörda området, omfattas genomförandet av dem av tillämpningsområdet för artikel 6.2 i detta direktiv (dom Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punkterna 48 och 49, och dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 125).

53 Det framgår av handlingarna i målet att projektet ”Kaliakra Wind Power”, som syftade till uppförandet av 35 vindkraftverk, godkändes år 2006 och togs i drift den 5 juni 2008. Projektet ”EVN Enertrag Kavarna” syftade till uppförandet av 32 vindkraftverk och godkändes den 26 juli 2006. I efterhand inskränktes det tillståndet till 20 vindkraftverk. Åtta av dessa ska ha uppförts och vara i drift sedan den 8 juni 2012. Ytterligare tre vindkraftverk godkändes inom ramen för projektet ”Vertikal – Petkov & Cie” under år 2005. En talan mot dessa tre godkännanden ledde den 26 juli 2007 till en förlikning, med resultatet att två kraftverk togs i drift den 24 april 2008 respektive den 14 februari 2011, medan det tredje kraftverket inte uppfördes.

54 När det gäller turistprojektet ”Thracian Cliffs Golf & Spa Resort” i det särskilda skyddsområdet Belite skali, som omfattar byggandet av en golfbana och en spa-anläggning, konstaterar domstolen att ett första bygglov beviljades den 22 december 2005 medan drifttillståndet beviljades den 6 april 2010.

55 Det framgår av de överväganden som utvecklas ovan i punkterna 51 och 52 att genomförandet av sådana projekt, samt den verksamhet som bedrivs vid de anläggningar som härrör från dessa projekt, omfattas av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, trots att de godkändes innan Republiken Bulgarien anslöt sig till unionen och innan fågelskyddsdirektivet och livsmiljödirektivet blev tillämpliga på dessa godkännanden.

56 När det gäller kritiken att Republiken Bulgarien inte har vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av vissa habitat samt störningar av fåglarna på grund av den verksamhet som är kopplad till de anläggningar som har uppförts inom ramen för genomförandet av de fyra projekten inom de särskilda skyddsområdena Kaliakra och Belite skali, erinrar domstolen om att en verksamhet är förenlig med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet endast om det säkerställs att den inte förorsakar sådana störningar som kan få betydande konsekvenser för målsättningarna med det direktivet, i synnerhet dess bevarandemål (dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 126 och där angiven rättspraxis).

57 Den förevarande anmärkningen kan därför endast anses vara välgrundad om kommissionen kan styrka att Republiken Bulgarien har underlåtit att vidta nödvändiga skyddsåtgärder för att förhindra att den verksamhet som är kopplad till de anläggningar som härrör från dessa projekt, i den mån den har bedrivits efter det att Kaliakra och Belite skali utsågs till särskilda skyddsområden, medför försämring av habitat för vissa arter och ger upphov till störningar av dessa arter som kan få betydande konsekvenser för syftet med livsmiljödirektivet som är att se till att dessa arter bevaras (se, analogt, dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 128).

58 För att ett åsidosättande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska kunna fastställas behöver kommissionen emellertid inte bevisa att det föreligger ett orsakssamband mellan driften av anläggningar som härrör från ett visst projekt och en betydande störning som drabbar de aktuella arterna. Det räcker nämligen att kommissionen visar att det är sannolikt eller att det finns en risk för att denna drift kommer att medföra sådana störningar (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 142 och där angiven rättspraxis).

59 Det framgår av handlingarna i målet att vindkraftsverksamheten, med beaktande av tätheten mellan de vindkraftverk som har uppförts inom det särskilda skyddsområdet Kaliakra, framför allt inom ramen för projektet ”Kaliakra Wind Power”, kan medföra betydande störningar och en försämring av habitaten för de skyddade fågelarterna. Samma sak gäller för den del av det särskilda skyddsområdet Belite skali som påverkas av de anläggningar vid ”Thracian Cliffs Golf & Spa” vars drift leder till förändringar av de aktuella livsmiljöernas egenskaper.

60 Det följer av det ovan anförda att kommissionens anmärkning är välgrundad i denna del.

61 När det däremot gäller den betydande förstörelsen av den prioriterade livsmiljön ”ponto-sarmatiska stäpper” (se ovan punkt 44) har Republiken Bulgarien – utan att motsägas på denna punkt – gjort gällande att det arbete med att förbereda marken som förstörde livsmiljöerna inom den zon som ingår i området av gemenskapsintresse Kompleks Kaliakra hade utförts innan medlemsstaten anslöt sig till unionen. Således kan förstörelsen av nämnda livsmiljöer på grund av det tidsmässiga tillämpningsområdet (*ratione temporis*) inte anses innebära att Bulgarien åsidosatt unionsrätten.

62 Dessutom konstaterar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten angav i punkt 107 i förslaget till avgörande, att om en livsmiljötyp redan är förstörd inom de berörda områdena kan den inte försämras ytterligare genom driften av anläggningar som härrör från genomförandet av projekten efter detta. Kommissionens talan kan därför inte bifallas i detta avseende.

Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet när det gäller godkännandet av projekt inom det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra

Parternas argument

63 Genom den andra anmärkningen har kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Bulgarien, genom att godkänna projekten ”AES Geo Energy”, ”Windtech”, ”Brestiom”, ”Disib”, ”Eco Energy” och ”Longman Investment” inom den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som inte har utsetts till särskilt skyddsområde trots att den borde ha gjort det, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet, såsom den bestämmelsen har tolkats av domstolen i dom kommissionen/Frankrike (C-96/98, EU:C:1999:580) och dom kommissionen/Frankrike (C-374/98, EU:C:2000:670).

64 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet genom att underlåta att vidta lämpliga åtgärder, med hänsyn till direktivets bevarandemål, och genom att tillåta eller tolerera ingrepp som för det första riskerar att allvarligt äventyra de ekologiska egenskaperna hos den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra

som inte är utsedd till särskilt skyddsområde, för det andra på ett betydande sätt reducerar områdets yta, för det tredje medför att prioriterade arter i området försvinner och slutligen, för det fjärde, resulterar i att detta område förstörs eller att dess representativa egenskaper utplånas. Kommissionen har härvid anfört att inom denna del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra har 1 450 hektar mark som rymmer livsmiljöer samt födo- och rastplatser för sådana fågelarter som avses i bilaga I till fågelskyddsdirektivet förstörts för all framtid.

65 Republiken Bulgarien har å sin sida lämnat uppgifter om det faktiska läget för olika investeringsprojekt och bland annat anfört att det år 2012 infördes en femårig preskriptionstid i nationell lagstiftning, vilket innebär en begränsning av giltighetstiden för de tillstånd som har lämnats för genomförandet av dessa projekt. Det betyder att samtliga projekt som inte har börjat genomföras inom den uppställda fristen kommer att upphöra.

Domstolens bedömning

66 Enligt artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att inom de särskilda skyddsområdena undvika förorening och försämring av livsmiljöerna samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel.

67 För det första framgår det av domstolens praxis att medlemsstaterna ska iaktta de skyldigheter som följer av artikel 4.4 första meningen i fågelskyddsdirektivet, även om det berörda området inte har klassificerats som särskilt skyddsområde, om det framgår att så borde ha skett (se dom kommissionen/Spanien, C-186/06, EU:C:2007:813, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

68 Det framgår av handlingarna i målet att de aktuella projekten avser områden som Republiken Bulgarien, vilket har konstaterats ovan i punkt 38, borde ha klassificerat som särskilda skyddsområden. Denna klassificering genomfördes emellertid först efter det att fristen i det motiverade yttrandet löpte ut den 22 augusti 2012.

69 För det andra konstaterar domstolen att – i likhet med vad generaladvokaten påpekade i punkt 115 i förslaget till avgörande – bedömningen av huruvida skyldigheterna enligt artikel 4.4 första meningen i fågelskyddsdirektivet har åsidosatts lämpligen bör göras genom tillämpning, med nödvändig anpassning, av vad domstolen i sin praxis har slagit fast beträffande åsidosättande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, eftersom ordalydelsen i denna bestämmelse till stor del överensstämmer med den i artikel 4.4 första meningen i fågelskyddsdirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Irland, C-117/00, EU:C:2002:366, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

70 Såsom framgår ovan av punkt 58 följer det av denna rättspraxis att ett åsidosättande av den bestämmelsen ska konstateras om kommissionen kan styrka att det är sannolikt eller att det finns risk för att ett projekt försämrar habitaten för de skyddade fågelarterna eller orsakar avsevärda störningar för dessa arter.

71 Det finns således skäl att undersöka huruvida kommissionen har styrkt att det är sannolikt eller att det finns en risk för att de berörda projekten inom den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som först i efterhand utsågs till särskilt skyddsområde orsakar sådana försämringar eller störningar som avses i föregående punkt.

72 Det framgår av Republiken Bulgariens svaromål, som på denna punkt inte har bestritts av kommissionen, att för tre av de projekt som avses i punkt 63, nämligen ”Windtech”, ”Brestiom” och ”Eco Energy”, beslutades det helt enkelt att det inte var nödvändigt med någon

miljökonsekvensbedömning. Denna medlemsstat beviljade inte några ytterligare tillstånd för dessa projekt, och vindkraftverken uppfördes inte. Under mellantiden hann besluten om att det saknades skäl att genomföra en miljökonsekvensbedömning bli ogiltiga.

73 Av detta följer att talan inte kan bifallas såvitt avser den del av kommissionens andra anmärkning som avser dessa tre projekt.

74 När det gäller de tre övriga projekt som det är fråga om ovan i punkt 63, vilka går under beteckningarna ”AES Geo Energy”, ”Disib” och ”Longman Investment”, framgår det av handlingarna i målet vid domstolen att Republiken Bulgarien beviljade de ytterligare tillstånden och att de vindkraftverk som man fått tillstånd för också uppfördes. Efter en miljökonsekvensbedömning som genomfördes år 2008 beviljades inom ramen för det första av dessa projekt bygglov för uppförandet av 52 vindkraftverk, vilka togs i drift den 15 november 2011. Även inom ramen för det andra och det tredje projektet beviljades bygglov, vilka meddelades efter Republiken Bulgariens anslutning till unionen och vilka ledde till uppförandet av två vindkraftverk som togs i drift under år 2008.

75 Såsom det redan har konstaterats ovan i punkt 59 kan driften av vindkraftverk medföra betydande störningar och en försämring av habitaten för de skyddade fågelarterna.

76 Det faktum att de observationsdata för vindparken ”AES Geo Energy” som Republiken Bulgarien har åberopat visar att de rödhalsade gässen fortfarande kommer till dessa områden och att flytten koncentreras till Kaliakra-området vid gynnsamma vindförhållanden, påverkar inte detta konstaterande. Skyldigheterna att erbjuda skydd gäller nämligen redan innan det har konstaterats att antalet fåglar har minskat och innan risken för att en skyddad fågelart försvinner har konkretiserats (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, C-186/06, EU:C:2007:813, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

77 Dessa observationsdata tycks dessutom indikera, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 128 i förslaget till avgörande, att området har förlorat i attraktivitet, eftersom de visar att den rödhalsade gåsens användning av berörda områden har minskat i förhållande till toppvärdena från perioden innan vindkraftverken uppfördes.

78 Det framgår av det ovan anförda att Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet genom att godkänna vindkraftsprojekten ”AES Geo Energy”, ”Disib” och ”Longman Investment” inom den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som inte har utsetts till särskilt skyddsområde trots att den borde ha gjort det.

Den fjärde anmärkningen: Åsidosättande av artiklarna 2.1, 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92, samt av punkt 1 b i bilaga III till samma direktiv

Parternas argument

79 Enligt kommissionens fjärde anmärkning har Republiken Bulgarien inte på ett korrekt sätt utvärderat den kumulativa effekten av de projekt inom ramen för vilka vindkraftverk har fått uppföras inom den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som inte har utsetts till särskilt skyddsområde trots att den borde ha gjort det. Det rör sig om projekten ”AES Geo Energy”, ”Windtech”, ”Brestiom”, ”Disib”, ”Eco Energy” och ”Longman investment”. Kommissionen har gjort gällande att Republiken Bulgarien härigenom har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 2.1, jämförd med artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92, samt enligt punkt 1 b i bilaga III till samma direktiv.

80 Enligt kommissionen beslutade Republiken Bulgarien att inte göra någon miljökonsekvensbedömning vad beträffar fyra av dessa projekt, nämligen ”Windtech”, ”Brestiom”, ”Eco Energy” och ”Longman Investment”. När det gäller ett av dessa projekt, ”AES Geo Energy”, beslutade medlemsstaten att en

miljökonsekvensbedömning skulle göras, men att den skulle utföras utan hänsyn till den kumulativa effekten av de olägenheter som orsakas av de olika projekt som har godkänts inom det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra, vindkraftverkens inverkan på fåglarnas beteende i form av undvikandeeffekt och störning, turbinernas avspärrningseffekt eller de förluster och den försämring som har drabbat de olika fågelmiljöerna på grund av vindkraftverken.

81 Till stöd för sin anmärkning har kommissionen vidare gjort gällande att när det gäller de fyra projekt som inte blivit föremål för någon miljökonsekvensbedömning innehåller besluten om att avstå från en sådan bedömning i huvudsak identiska formuleringar. Dessutom har kommissionen gjort gällande att besluten inte har stöd av relevanta argument för att det berörda projektet inte kommer att få några betydande negativa effekter på det område som har utsetts till viktigt fågelskyddsområde och valts ut för att ingå i nätverket Natura 2000.

82 Enligt Republiken Bulgarien angavs det uttryckligen i de i punkten ovan nämnda besluten att någon kumulativ effekt med andra projekt inte var att vänta. Dessutom har denna medlemsstat hävdat att talan inte ska anses omfatta projekten ”Disib” och ”AES Geo Energy”, eftersom ansökningarna om utvärdering av behovet av en miljökonsekvensbedömning ingavs före den 1 januari 2007.

Domstolens bedömning

83 Inledningsvis ska det konstateras att kommissionen har anfört att det föreligger ett åsidosättande av direktiv 2011/92, trots att de beslut som kommissionen har åberopat till stöd för sin talan antogs av Republiken Bulgarien under år 2007, vid en tidpunkt då rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 (EUT L 156, s. 17), var i kraft. Såsom generaladvokaten med rätta konstaterade i punkt 139 i förslaget till avgörande, är de i detta fall relevanta bestämmelserna i direktiv 85/337 och i direktiv 2011/92 emellertid i allt väsentligt identiska.

84 Vidare framgår det av kommissionens replik att denna institution, mot bakgrund av de uppgifter som Republiken Bulgarien lämnade i sitt svaromål, anser att den aktuella anmärkningen inte längre ska gälla vindkraftverksprojekten ”Disib” och ”AES Geo Energy”.

85 Under dessa förhållanden ska domstolen för det första undersöka huruvida domstolen har ett tillräckligt underlag för att fastställa att Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2.1, 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92, samt enligt punkt 1 b i bilaga III till samma direktiv, genom att inte på ett korrekt sätt utvärdera den kumulativa effekten av vindkraftverksprojekten ”Windtech”, ”Brestiom”, ”Eco Energy” och ”Longman Investment”, vilka har godkänts inom de delar av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som klassificerades som särskilda skyddsområden först efter det datum som uppställdes av kommissionen i det motiverade yttrandet.

86 När det gäller projekten ”Windtech”, ”Brestiom” och ”Eco Energy” har det redan ovan i punkt 72 konstaterats att inga bygglov har beviljats, och att, enligt vad som framgår av de uppgifter som lämnats av Republiken Bulgarien, besluten beträffande behovet av att göra en miljökonsekvensbedömning blev ogiltiga på grund av att de inte verkställdes inom den femårsperiod som föreskrivs i nationell lagstiftning. Det är endast projektet ”Longman Investment” som har genomförts och som är i drift sedan den 16 juni 2008.

87 I detta sammanhang konstaterar domstolen vad beträffar projekten ”Windtech”, ”Brestiom” och ”Eco Energy” att handlingarna i målet inte ger vid handen att artikel 2.1 i direktiv 2011/92 har åsidosatts.

88 Visserligen är det riktigt att besluten beträffande behovet av en miljökonsekvensbedömning ännu var giltiga vid den tidpunkt som uppställts av kommissionen i det kompletterande motiverade yttrandet, det vill säga den 22 augusti 2012, och att de inte förlorade sin giltighet förrän fem år efter att de antagits, det vill säga den 24 respektive den 28 september 2012. I domstolens fasta praxis fastslås dock att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Belgien, C-421/12, EU:C:2014:2064, punkt 45).

89 Det framgår emellertid av handlingarna i målet, och av generaladvokatens påpekanden i punkterna 148 och 149 i förslaget till avgörande, att ett beslut om att miljökonsekvenserna av ett projekt inte behöver undersökas inte, enligt nationell rätt, är detsamma som ett beslut att tillåta genomförandet av projektet, då det för detta även krävs ett bygglov. Det ska således konstateras att Republiken Bulgarien inte kan klandras för att ha gett projekten ”Windtech”, ”Brestiom” och ”Eco Energy” dispens från kravet på en undersökning av deras miljöpåverkan ”innan tillstånd ges” i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 2011/92. Dock konstaterar domstolen att eftersom beslutet om huruvida det är nödvändigt med en miljökonsekvensbedömning likväl ska fattas i enlighet med nämnda direktiv, närmare bestämt artikel 4.2 och 4.3 samt bilaga III till det direktivet, finns det en möjlighet att dessa bestämmelser har åsidosatts även om inte samtliga nödvändiga tillstånd har beviljats för projektet i fråga.

90 När det gäller det genomförda projektet ”Longman Investment”, beträffande vilket det beslutades att det saknades skäl att göra en undersökning av projektets miljöpåverkan innan det nödvändiga tillståndet gavs, konstaterar domstolen att Republiken Bulgarien kan ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt såväl artikel 2.1 i direktiv 2011/92 som artikel 4.2 och 4.3 och enligt bilaga III till direktivet.

91 Vad för det andra gäller förhandsprövningen av om det är nödvändigt med en miljökonsekvensbedömning, ska det påpekas att medlemsstaterna enligt artikel 4.2 första stycket i direktiv 2011/92 ska fastställa, antingen genom granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaterna, om de projekt som redovisas i bilaga II till direktivet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. Dessa projekt omfattar de anläggningar för utnyttjande av vindkraft för energiproduktion (grupper av vindkraftverk) som avses i punkt 3 i denna bilaga.

92 Enligt artikel 4.2 b i direktiv 85/337 har medlemsstaterna visserligen ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller fastställelsen av gränsvärden eller kriterier. Detta utrymme för skönsmässig bedömning begränsas dock av skyldigheten enligt artikel 2.1 i samma direktiv att göra en miljökonsekvensbedömning avseende projekt som kan antas medföra en betydande påverkan, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering (dom Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 29, och dom Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 40).

93 De kriterier och gränsvärden som anges i artikel 4.2 b i direktiv 85/337 har sålunda till syfte att underlätta bedömningen av ett projekts beskaffenhet i det konkreta fallet för att avgöra huruvida det omfattas av en skyldighet att genomföra en miljökonsekvensbedömning (dom Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 30, och dom Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 41).

94 Härav följer att behöriga nationella myndigheter, som ska ta ställning till en ansökan om tillstånd för ett projekt som omfattas av bilaga II till direktiv 85/337, ska göra en särskild bedömning av om någon miljökonsekvensbedömning ska göras med beaktande av de kriterier som anges i bilaga III till samma direktiv (dom Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 42).

95 När det gäller frågan huruvida det mot bakgrund av tillämpningen av artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92 jämförd med punkt 1 b i bilaga III till samma direktiv skulle göras en undersökning av den kumulativa effekten av de olika vindkraftsprojekt som hade godkänts inom det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra, har domstolen redan slagit fast att ett projekt bland annat ska bedömas med hänsyn till de kumulativa effekterna av det projektet och andra projekt. Underlåtelse att ta hänsyn till de kumulativa effekterna som ett projekt har tillsammans med andra projekt kan nämligen leda till att det aktuella projektet i praktiken undantas från skyldigheten att göra en bedömning, trots att det tillsammans med andra projekt kan medföra en betydande miljöpåverkan (dom Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

96 Härav följer att den nationella myndigheten, när den kontrollerar huruvida ett projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, ska pröva vilken inverkan projektet skulle kunna ha tillsammans med andra projekt (dom Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 45). I det aktuella fallet framgår det av handlingarna i målet att besluten i fråga endast konstaterar att någon kumulativ effekt inte är att vänta. Enbart Republiken Bulgariens påstående i sig att det inte kommer att uppstå någon kumulativ effekt bevisar dock inte, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 161 i förslaget till avgörande, att denna slutsats har grundats på en detaljerad prövning. Medlemsstaten har för övrigt inte gett in någon bevisning till styrkande av att så är fallet.

97 Således fastställer domstolen dels att Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92 samt enligt punkt 1 b i bilaga III till samma direktiv, genom att vid bedömningen av behovet av en miljökonsekvensbedömning inte på ett korrekt sätt ha utvärderat den kumulativa effekten av vindkraftverksprojekten ”Windtech”, ”Brestiom”, ”Eco Energy” och ”Longman investment” inom den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som inte har klassificerats som särskilt skyddsområde trots att den borde ha gjort det, dels att denna medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 2.1 i direktivet, genom att ändå ha godkänt genomförandet av vindkraftverksprojektet ”Longman Investment”.

98 Av det ovan anförda framgår följande:

— Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågelskyddsdirektivet, genom att inte inkludera hela de viktiga fågelskyddsområdena i det särskilda skyddsområdet Kaliakra och därmed ha underlåtit att som särskilda skyddsområden klassificera de områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av de arter som avses i bilaga I till fågelskyddsdirektivet och av regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga I, inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av fågelskyddsdirektivet.

— Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet, genom att godkänna genomförandet av projekten ”AES Geo Energy”, ”Disib” och ”Longman Investment” inom den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som inte har utsetts till särskilt skyddsområde trots att den borde ha gjort det.

— Republiken Bulgarien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, genom att godkänna genomförandet av projekten ”Kaliakra Wind Power”, ”EVN Enertrag Kavarna”, ”Vertikal – Petkov & Cie” och ”Thracian Cliffs Golf & Spa Resort” i de särskilda skyddsområdena Kaliakra och Belite skali.

— Republiken Bulgarien har dels underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.2 och 4.3 i direktiv 2011/92 samt enligt punkt 1 b i bilaga III till samma direktiv, genom att inte på ett korrekt sätt ha utvärderat den kumulativa effekten av projekten ”Windtech”, ”Brestiom”, ”Eco Energy” och ”Longman investment” inom den del av det viktiga fågelskyddsområdet Kaliakra som inte har klassificerats som särskilt skyddsområde trots att den borde ha gjort det, dels underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 2.1 i direktivet, genom att ändå ha godkänt genomförandet av projektet ”Longman investment”.

Rättegångskostnader

99 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Bulgarien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom huvuddelen av de anmärkningar som har riktats mot Republiken Bulgarien har godtagits, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Republiken Bulgarien

— har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, genom att inte inkludera hela de viktiga fågelskyddsområdena i det särskilda skyddsområde som omfattar Kaliakra-regionen och därmed ha underlåtit att som särskilda skyddsområden klassificera de områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av de arter som avses i bilaga I till nämnda direktiv och av regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga I, inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av direktivet,

— har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i direktiv 2009/147, genom att godkänna genomförandet av projekten ”AES Geo Energy”, ”Disib” och ”Longman Investment” inom den del av det viktiga fågelskyddsområde som omfattar Kaliakra-regionen som inte har utsetts till särskilt skyddsområde trots att den borde ha gjort det,

— har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter genom att godkänna genomförandet av projekten ”Kaliakra Wind Power”, ”EVN Enertrag Kavarna”, ”Vertikal – Petkov & Cie” och ”Thracian Cliffs Golf & Spa Resort” i de särskilda skyddsområden som omfattar Kaliakra- och Belite skali-regionerna, och

— har dels underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.2 och 4.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt samt enligt punkt 1 b i bilaga III till samma direktiv, genom att inte på ett korrekt sätt ha utvärderat den kumulativa effekten av projekten ”Windtech”, ”Brestiom” ”Eco Energy” och ”Longman investment” inom den del av det viktiga fågelskyddsområde som omfattar Kaliakra-regionen som inte har klassificerats som särskilt skyddsområde trots att den borde ha gjort det, dels underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 2.1 i direktivet, genom att ändå ha godkänt genomförandet av projektet ”Longman investment”.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Republiken Bulgarien ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter