



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

14. januar 2016*

»Traktatbrud — direktiv 2009/147/EF — beskyttelse af vilde fugle — særligt beskyttede områder Kaliakra og Belite skali — direktiv 92/43/EØF — bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter — lokalitet af fællesskabsbetydning Kompleks Kaliakra — direktiv 2011/92/EU — vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet — tidsmæssig anvendelse af beskyttelsesordningen — forringelse af arternes naturtyper og forstyrrelse af arterne — vindenergi — turisme«

I sag C-141/14,

angående et traktatkrænkelssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, indgivet den 24. marts 2014,

Europa-Kommissionen ved E. White, C. Hermes og P. Mihaylova, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Bulgarien ved E. Petranova og D. Drambozova, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, M. Ilešič, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne C. Toader (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. maj 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. september 2015,

afsagt følgende

* Processprog: bulgarsk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at:
 - Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010 L 20, s. 7, herefter »fuglebeskyttelsesdirektivet«), eftersom den ikke til fulde har integreret de vigtige fuglebeskyttelsesområder i det særligt beskyttede område Kaliakra (herefter »SBO Kaliakra«) og dermed ikke har udlagt som særligt beskyttet område (herefter »SBO«) de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af dels de biologiske arter, der er opført i bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet, dels de trækfuglearter, der ikke er opført i dette, og som er regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter i det geografiske hav- og landområde, hvor fuglebeskyttelsesdirektivet finder anvendelse
 - Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, ved at godkende gennemførelsen af projekterne »AES Geo Energy«, »Windtech«, »Brestiom«, »Disib«, »Eco Energy« og »Longman Investment« i det vigtige fuglebeskyttelsesområde i regionen Kaliakra (herefter »det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra«), der ikke er blevet udlagt som SBO, selv om det burde have været det
 - Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«), idet den har godkendt gennemførelsen af projekterne »Kaliakra Wind Power«, »EVN Enertrag Kavarna«, »TSID – Atlas«, »Vertikal – Petkov & Cie« og »Thracian Cliffs Golf & Spa Resort« i SBO Kaliakra i lokaliteten af fællesskabsbetydning »Kompleks Kaliakra« (herefter »LAF Kompleks Kaliakra«) og i SBO'et i regionen Belite skali (herefter »SBO Belite skali«)
 - Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT L 26, s. 1) og bilag III, punkt 1, litra b), dertil, idet Republikken Bulgarien undlod at vurdere den kumulative virkning af projekterne »AES Geo Energy«, »Windtech«, »Brestiom«, »Disib«, »Eco Energy« og »Longman investment« korrekt og derved godkendte gennemførelsen af disse på det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der ikke er blevet udlagt som SBO, selv om det burde have været det.

Retsforskrifter

EU-retten

Fuglebeskyttelsesdirektivet

- 2 I henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 1, stk. 1, vedrører dette beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor EU-traktaten finder anvendelse. Direktivets formål er bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter, og det fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter.
- 3 Dette direktivs artikel 4 bestemmer:
 - »1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

- a) arter, der trues af udslættelse
- b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder
- c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset
- d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som [SBO] navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

[...]

4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.«

Habitatdirektivet

4 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4 bestemmer:

»2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle

nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

Direktiv 2011/92

5 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af disse indvirkninger, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

6 Dette direktivs artikel 4, stk. 2 og 3, bestemmer:

»2. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved hjælp af:

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde

eller

b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.

3. Ved en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved fastsættelse af grænseværdier eller kriterier i henhold til stk. 2 skal der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III.«

7 Bilag III, punkt 1, litra b), til det nævnte direktiv fastsætter, at projekters karakteristika især skal anskues i forhold til kumulation med andre projekter.

Akt om Republikken Bulgariens tiltrædelse af Den Europæiske Union

8 Akt om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på (EUT 2005 L 157, s. 203), trådte i kraft den 1. januar 2007.

Sagens baggrund og den administrative procedure

9 Regionen Kaliakra, der er beliggende ved Bulgariens kyst ved Sortehavet, er et vigtigt område for beskyttelse af mange fuglearter og deres levesteder, hvorfor denne region er blevet udpeget som et vigtigt fuglebeskyttelsesområde af den ikke-statslige organisation BirdLife International.

10 Den 18. december 2007 etablerede Republikken Bulgarien i overensstemmelse med fuglebeskyttelsesdirektivet SBO'et Kaliakra. Det beskyttede område omfattede imidlertid kun to tredjedele af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra. Republikken Bulgarien etablerede endvidere

vest for SBO Kaliakra og uden for det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra SBO'et Belite skali. Desuden foreslog denne medlemsstat Kommissionen at udpege en lokalitet af fællesskabsbetydning med navnet »Kompleks Kaliakra« (herefter »LAF Kompleks Kaliakra«), der omfatter næsten hele området SBO Kaliakra og SBO Belite skali.

- 11 Efter at det bulgarske selskab for fuglebeskyttelse (Bulgarsko družhestvo za zashtita na ptitsite) havde indgivet klager over den utilstrækkelige geografiske udstrækning af SBO Kaliakra og de negative konsekvenser for naturtyper og fuglearters levesteder af flere projekter med økonomiske aktiviteter, sendte Kommissionen den 6. juni 2008 en åbningsskrivelse til Republikken Bulgarien og pålagde denne medlemsstat at rette op på den konstaterede tilsidesættelse af dennes forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, for så vidt angår seks SBO'er, herunder SBO Kaliakra. Da Kommissionen ikke var tilfreds med Republikken Bulgariens forskellige svar, sendte Kommissionen den 1. december 2008 endnu en åbningsskrivelse med pålæg om, at denne medlemsstat træffer de fornødne foranstaltninger til at bringe tilsidesættelsen af sine forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, og artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92 samt bilag III dertil til ophør, for så vidt som denne medlemsstat havde godkendt opsætningen af en række vindmøller i det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra. Republikken Bulgarien besvarede disse åbningsskrivelser den 30. januar 2009 og fremsendte efterfølgende ad flere omgange yderligere oplysninger.
- 12 Den 30. september 2011 sendte Kommissionen en tredje supplerende åbningsskrivelse til Republikken Bulgarien, der dels omhandlede en konsolidering af de to første åbningsskrivelser, dels indeholdt nye krav vedrørende det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, SBO Belite skali og LAF Kompleks Kaliakra. I denne skrivelse rejstes to grupper af spørgsmål: den utilstrækkelige geografiske udstrækning af SBO Kaliakra og virkningerne af flere projekter for SBO Kaliakra, SBO Belite skali, LAF Kompleks Kaliakra og det område, der burde have været udlagt som SBO ifølge opregningen af de vigtige fuglebeskyttelsesområder, men som ikke var blevet udlagt.
- 13 Den 30. januar 2012 underrettede Republikken Bulgarien Kommissionen om, at de af denne nævnte projekter for de flestes vedkommende var blevet godkendt inden Republikken Bulgariens tiltrædelse af Unionen eller inden indføjelser af de pågældende områder i Natura 2000, hvorfor EU-retten ikke skulle finde anvendelse i forhold til disse lokaliteter.
- 14 Ved skrivelse af 22. juni 2012 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den anførte, at Republikken Bulgarien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1, 2 og 4, habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, samt artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92 og bilag III dertil.
- 15 Republikken Bulgarien besvarede den begrundede udtalelse og underrettede ved fremlæggelse af yderligere oplysninger Kommissionen om, at den havde truffet en række foranstaltninger med henblik på at rette de konstaterede fejl.
- 16 Da Kommissionen fandt, at situationen fortsat var utilfredsstillende, anlagde den dette søgsmål den 24. marts 2014.

Om søgsmålet

Det første klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 og 2

Parternes argumenter

- 17 Kommissionen har med sit første klagepunkt gjort gældende, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, idet den ikke i SBO Kaliakra fuldt ud har inkluderet alle dele af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, som det var vigtigt at beskytte med henblik på beskyttelse af fuglene, og dermed har Republikken Bulgarien ikke udlagt som SBO'er navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse både af de fuglearter, der er nævnt i bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet, og de regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, der ikke er anført i dette bilag, i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.
- 18 Det er Kommissionens opfattelse, at Republikken Bulgarien ved sine supplerende meddelelser har medgivet, at den har tilsidesat sin forpligtelse til at udlægge hele det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra som SBO. Der er således blevet truffet flere foranstaltninger med henblik på at rette de konstaterede overtrædelser, herunder at udstrække SBO Kaliakra til grænserne af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra. Desuden blev der ved en retsakt af 6. februar 2014, offentliggjort i *Darzhaven vestnik* nr. 15 af 21. februar 2014, formelt vedtaget en udvidelse af beskyttelsesområdet. Disse foranstaltninger ændrer imidlertid ikke formelt den ulovlige situation, da de er truffet efter udløbet af den frist, dvs. efter den 22. august 2012, som Kommissionen havde anført i sin begrundede udtalelse.
- 19 Til støtte for dette klagepunkt har Kommissionen på grundlag af flere videnskabelige beviser i det væsentlige fremført tre argumenter.
- 20 Kommissionen har først gjort gældende, at de områder i det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der ikke er udlagt som SBO, har stor betydning fra et ornitologisk synspunkt for flere arter og udgør en typisk »flaskehals« i via Pontica, der er den andenstørste trækrute i Europa.
- 21 I denne forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at alle de områder, der er omfattet af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, bør anses for at være en enkelt funktionel enhed for trækfuglene, nemlig en samlet region, der ikke må opdeles. Kommissionen har tilføjet, at det forhold at udelukke landbrugsjord fra SBO Kaliakra fjerner beskyttelsen af flere af de korridorer og hvileområder på kysten, som en stor del af trækfuglene anvender, herunder hvid stork, kortløbet spurvehøg, dværgørn, grå kærhøg, steppehøg, rødfalk og andre arter.
- 22 Endvidere ifølge Kommissionen omfatter den del af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der ikke er udlagt som SBO, yngleområder for visse fuglearter, herunder kalanderlærken (*Melanocorypha calandra*), korttået lærke (*Calandrella brachydactyla*), triel (*Burhinus oedicnemus*) og markpiber (*Anthus campestris*). Desuden er dette ikke-udlagte område et vigtigt jagtområde for flere fuglearter, der er opført som ynglefugle i standardformularen, og som udtrykkeligt er nævnt i vurderingen af SBO'et. Blandt rovfuglearterne indgår bl.a. kortløbet spurvehøg (*Accipiter brevipes*), ørnevåge (*Buteo rufinus*) og stor hornugle (*Bubo bubo*).
- 23 Endelig har Kommissionen anført, at hele verdens bestand af rødhalsede gæs (*Branta ruficollis*), der anses for at være en truet art i hele verden, overvintrer i det pågældende område, selv om mere end 80% af de levesteder, hvor gæssene kan finde føde, befinder sig i den ikke-beskyttede del af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra.

- 24 Republikken Bulgarien har bestridt det påståede traktatbrud. Den har anført, at der med oprettelsen af SBO Kaliakra i 2007 er udlagt områder, som med hensyn til antal og udstrækning er de bedst egnede områder til at beskytte de pågældende arter i overensstemmelse med fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 og 2. Den korrespondance, der er udvekslet med Kommissionen, og de foranstaltninger, som denne medlemsstat har truffet, er alene et udtryk for dennes hensigt om at føre en dialog med Kommissionen i overensstemmelsen med forpligtelsen til samarbejde.
- 25 Republikken Bulgarien har over for Kommissionens videnskabelige studier fremlagt andre videnskabelige studier, hvoraf det ifølge denne medlemsstat fremgår, at Kaliakra-området ikke udgør en »flaskehals« for fuglene. Denne medlemsstat har endvidere gjort gældende, at selv om den har truffet en endelig beslutning om at udvide SBO Kaliakra til grænserne af det vigtige fuglebeskyttelsesområde af samme navn, foreligger der ingen videnskabelige oplysninger af ornitologisk karakter, der begrundes, at de landbrugsarealer, der befinder sig i det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, omfattes af dette SBO, idet disse arealer ikke nødvendigvis udgør et naturligt hele med dem, der er beliggende ved kysterne, og som allerede var beskyttet som SBO. De typiske ynglefugle i de levesteder, der er beliggende i det sidstnævnte beskyttelsesområde, yngler nemlig i et betydeligt mindre omfang på de tilstødende landbrugsarealer.
- 26 Denne medlemsstat har endvidere bestridt den omstændighed, at regionen Kaliakra skulle være et hvilested for en stor del af trækfuglene. Det fremgår nemlig af flere sagkyndige rapporter, at sådanne steder varierer afhængigt af den konkrete rute, som disse fugle tager, og af de meteorologiske forhold. For så vidt angår de rødhalsede gæs, der er en truet art på verdensplan, har Republikken Bulgarien påberåbt sig flere rapporter, hvorefter de vigtigste fødeområder for disse gæs er beliggende uden for det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra i nærheden af søerne Shabla og Durankulak.

Domstolens bemærkninger

- 27 Det bemærkes for det første, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, pålægger medlemsstaterne at udlægge områder som SBO'er på grundlag af de ornitologiske kriterier, der er fastlagt i disse bestemmelser (dom Kommissionen mod Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Medlemsstaterne skal for det andet udlægge alle de områder som SBO'er, der efter ornitologiske kriterier findes bedst egnede for beskyttelsen af de omhandlede arter (dom Kommissionen mod Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 For det tredje har Domstolen fastslået, at den skønsmargen, som medlemsstaterne har ved valget af de områder, der er bedst egnede til at blive udlagt som SBO, ikke vedrører hensigtsmæssigheden af som SBO at udlægge de områder, der efter ornitologiske kriterier findes bedst egnede, men alene anvendelsen af disse kriterier i forbindelse med afgørelsen af, hvilke områder der er de bedst egnede, når det gælder beskyttelsen af de i bilag I til fugledirektivet nævnte arter (dom Kommissionen mod Østrig, C-209/04, EU:C:2006:195, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Endelig for det fjerde for så vidt angår delvis udlægning af visse regioner har Domstolen allerede fastslået dels, at udlægning som SBO ikke kan finde sted som følge af en isoleret vurdering af den ornitologiske værdi af hvert af de pågældende arealer, men skal foretages på grundlag af en hensyntagen til de naturlige grænser for det pågældende økosystem, dels, at de ornitologiske kriterier, som udlægningen udelukkende må støttes på, skal have et videnskabeligt grundlag (dom Kommissionen mod Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 142).
- 31 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra har afgørende betydning for et antal fuglearter og deres levesteder. Ifølge oplysninger fremlagt for Kommissionen af Republikken Bulgarien giver Kaliakra-området ly til i alt 310 fuglearter, hvorunder omkring 100 skal

have særlige beskyttelsesforanstaltninger på deres levested, og 95 er opført i bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet, samt et stort antal trækfuglearter. Blandt disse 310 fuglearter er 106 af europæisk betydning for så vidt angår beskyttelse, 17 er truet på verdensplan, 21 er klassificeret i kategorien »SPEC 2« og 68 i kategorien »SPEC 3« som arter, der har en foruroligende beskyttelsestilstand i Europa.

- 32 For så vidt angår tilstedeværelsen af ynglende fugle i den del af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der først ikke var blevet udlagt, må det konstateres, således som generaladvokaten har anført i punkt 41-43 i forslaget til afgørelse, at Republikken Bulgarien har fremført et plausibelt og af Kommissionen uimod sagt argument om, at de typisk ynglende fugle på de levesteder ved kysten, der var beskyttet allerede fra begyndelsen, yngler i betydeligt mindre omfang i de områder, der består af landbrugsarealer. Den begrænsede bestand af kortløbet spurvehøg (*Accipiter brevipes*), ørnevåge (*Buteo rufinus*) og stor hornugle (*Bubo bubo*), der er så begrænset, at den ikke nævnes af den ikke-statslige organisation Birdlife som begrundelse for at betegne Kaliakra-området som et vigtigt fuglebeskyttelsesområde, er ikke tilstrækkelig til at anse disse landbrugsarealer for at være de bedst egnede til beskyttelse af de berørte arter.
- 33 Hvad endvidere angår trækfuglene er det Kommissionens opfattelse, at det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra i overensstemmelse med vurderingen af dette område som et vigtigt fuglebeskyttelsesområde og med støtte i en undersøgelse fra 2005 særligt med henblik på at fastlægge »flaskehalsene« i Bulgarien, udgør en sådan flaskehals. Ifølge denne undersøgelse er mere end 30 000 svævefugle blevet observeret ved Kaliakra det pågældende år. Der kan ikke rejses tvivl om denne konstatering med Republikken Bulgariens argument om, at store grupper af trækfugle kun observeres uregelmæssigt i det pågældende område, for så vidt som trækruten er påvirket af vindforholdene.
- 34 Således som generaladvokaten nemlig har anført i punkt 50 i forslaget til afgørelse, fremgår det af netop de oplysninger, som denne medlemsstat har fremlagt, at disse koncentrationer af fugle ikke er tilfældige eller helt exceptionelle, og at de tværtimod opstår regelmæssigt, når de tilsvarende vindforhold foreligger. Såfremt sådanne koncentrationer foreligger, udgør de landbrugsarealer, som først ikke blev udlagt, i det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, netop de levesteder, der er nødvendige for trækfuglene, for at de kan raste og søge føde.
- 35 Det følger heraf, at det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra hører til de områder, der er bedst egnede til at beskytte fuglene under trækket.
- 36 Endelig må Republikken Bulgariens argument om, at den del af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der senest er blevet udlagt som SBO, ikke havde stor betydning for beskyttelsen af den rødhalsede gås, der på verdensplan anses for at være en truet art, og hvor næsten hele bestanden i verden overvintrer ved Sortehavets vestkyst, forkastes. Ifølge en undersøgelse, som medlemsstaten har henvist til, søger denne fugleart ikke hvert år sin føde på de arealer, der udgør udvidelsen af SBO Kaliakra. Imidlertid fremgår det af denne undersøgelse, således som understreget af Kommissionen, at i mindst to af de fem år af undersøgelsesperioden fra 1995 til 2000 har flere tusinde rødhalsede gæs søgt føde i den del af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der senest er blevet udlagt som SBO.
- 37 Således som generaladvokaten i øvrigt har understreget i punkt 60-63 i forslaget til afgørelse, udelukker den omstændighed, at de seneste observationer synes at påvise, at den rødhalsede gås er mindre til stede i de dele af det område, der ikke fra begyndelse blev udlagt som et SBO, ikke, at disse dele udgør et område af afgørende betydning for denne fuglearts fødesøgning, for så vidt som de nævnte observationer først blev indledt efter opførelsen af et stort antal vindmøller på disse dele af området.
- 38 Følgelig må det fastslås, at Kommissionens første klagepunkt er begrundet.

Det tredje klagepunkt vedrørende den manglende overholdelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, for så vidt angår godkendelsen af projekter i SBO Kaliakra og Belite skali og på området LAF Kompleks Kaliakra

Parternes argumenter

- 39 Kommissionen har med sit tredje klagepunkt, der skal undersøges som det andet i rækkefølgen, nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, således som fortolket af Domstolen i domme Dragaggi m.fl. (C-117/03, EU:C:2005:16) og Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (C-244/05, EU:C:2006:579), idet den godkendte projekterne vedrørende vindmølleinstallationer benævnt »Kaliakra Wind Power«, »EVN Enertrag Kavarna«, »TSID – Atlas«, »Vertikal – Petkov & Cie« samt byggeprojektet »Thracian Cliffs Golf & Spa Resort« på områderne SBO Kaliakra og SBO Belite skali samt LAF Kompleks Kaliakra, for så vidt som denne medlemsstat ikke traf passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og arternes levesteder, samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget som SBO eller LAF.
- 40 Kommissionen har gjort gældende, at den retlige ordning, der fandt anvendelse for de arealdele, der svarer til Kaliakra og Belite skali, inden disses udlægning som SBO, dvs. fra den 1. januar 2007 til den 18. december 2007, var fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, som fortolket af Domstolen i domme Kommissionen mod Frankrig (C-96/98, EU:C:1999:580) og Kommissionen mod Frankrig (C-374/98, EU:C:2000:670). Efter udlægningen af området som SBO, dvs. efter den 18. december 2007, er den retlige ordning, der finder anvendelse på disse to SBO'er, habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.
- 41 For så vidt angår LAF Kompleks Kaliakra har Kommissionen gjort gældende, at den retlige ordning, der fandt anvendelse inden optagelsen af dette område på den europæiske liste over LAF'er, men efter dets udlægning på den nationale liste som et LAF-projekt, dvs. fra den 18. december 2007 til den 15. december 2008, var den ordning, der er præciseret af Domstolen i dennes domme Dragaggi m.fl. (C-117/03, EU:C:2005:16) og Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (C-244/05, EU:C:2006:579), dvs.:
- Hvad angår områder, der kan udpeges som LAF, og som er opført på de nationale lister, der tilsendes Kommissionen, hvori indgår eksempelvis lokaliteter med prioriterede naturtyper eller prioriterede arter, er medlemsstaterne i medfør af habitatdirektivet forpligtet til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, der under hensyn til det bevaringsformål, der forfølges med direktivet, er egnet til at sikre den økologiske interesse, som disse lokaliteter har på nationalt plan.
 - Ordningen for en passende beskyttelse, der finder anvendelse på lokaliteter, som er opført på en national liste, der er sendt til Kommissionen i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, kræver, at medlemsstaterne modsætter sig ethvert indgreb, der kan bringe disse lokaliteters økologiske kendetegn i alvorlig fare.
- 42 For så vidt angår for det første SBO'erne Kaliakra og Belite skali har Kommissionen på grundlag af videnskabelige rapporter anført, at de af Republikken Bulgarien godkendte projekter (infrastruktur knyttet til produktion af vindenergi, golfbane, hoteller, boliger osv.), der er nævnt i denne doms præmis 39, har betydelige negative virkninger for fuglene, levestederne og de prioriterede arter. Således vurderes den direkte ødelæggelse i SBO Kaliakra af levestederne for de fuglearter, der er anført i bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet, at omfatte mindst 15,8% af dette områdes samlede areal. I SBO Belite skali antages 456,23 hektar, der repræsenterer 10,9% af dette områdes areal og omfatter prioriterede steppenaturtyper, der hovedsagelig er ynglesteder for de fuglearter, der indgår i bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet, at være blevet uopretteligt skadet.

- 43 Gennemførelsen af disse forskellige projekter, der er godkendt af Republikken Bulgarien, har således medført ødelæggelse af levesteder, der bl.a. giver ly til følgende fuglearter, der er opført i bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet, og som ligeledes indgår i standardformularen over oplysninger vedrørende de to SBO'er: nonnestenpikker (*Oenanthe pleschanka*), kalenderlærke (*Melanocorypha calandra*), korttået lærke (*Calandrella brachydactyla*), triel (*Burhinus oedicnemus*), ørnevåge (*Buteo rufinus*), kortløbet spurvehøg (*Accipiter brevipes*) og ellekrage (*Coracias garrulus*).
- 44 For det andet for så vidt angår LAF Kompleks Kaliakra har Kommissionen over for Republikken Bulgarien påpeget, at den ikke i tilstrækkeligt omfang har beskyttet denne lokalitet mod skader forårsaget af gennemførelsen af projekter, der er knyttet til vindenergiproduktion, nemlig projekterne »Kaliakra Wind Power«, »EVN Enertrag Kavarna« og »Vertikal – Petkov & Cie«, samt projektet vedrørende infrastrukturer med henblik på turisme »Thracian Cliffs Golf & Spa Resort«. I denne henseende er det Kommissionens opfattelse, at disse projekter i den nævnte LAF har medført en uoprettelig ødelæggelse af 587,51 hektar, der omfattede den prioriterede naturtype »Pontisk-sarmatisk steppe«, som er opført i bilag I til habitatdirektivet med koden 62C0*, eller 24,5% af dette levested.
- 45 Over for disse argumenter har Republikken Bulgarien anført, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, ikke finder anvendelse på projekter, der er blevet godkendt inden denne stats tiltrædelse af Unionen og dermed heller ikke finder anvendelse i forhold til disse projekters gennemførelse. De omhandlede tre projekter vedrørende vindenergiproduktion og projektet vedrørende hotelkomplekser blev nemlig godkendt i 2005, og deres virkninger for beskyttelsen af naturtyper kan derfor ikke undersøges i lyset af dette direktiv.
- 46 Endvidere har Kommissionen ikke præciseret, hvorledes de tal og data, der er omhandlet i denne doms præmis 42-45, er opnået.
- 47 Endelig for så vidt angår de betydelige negative virkninger for LAF Kaliakra har Republikken Bulgarien ligeledes fremført et argument om, at de af Kommissionen i stævningen nævnte fire projekter er blevet godkendt af denne medlemsstat i 2005, hvorfor denne ikke kan bebrejdes eventuelt at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til et direktiv, som den ikke var bundet af inden dens tiltrædelse af Unionen.

Domstolens bemærkninger

- 48 Det må indledningsvis konstateres, at Kommissionen under hensyn til de oplysninger, som Republikken Bulgarien har fremlagt i sit svarskrift, hvorefter denne medlemsstat ikke har godkendt gennemførelsen af projektet »TSID – Atlas«, har besluttet at udelukke dette projekt fra nærværende traktatbrudssøgsmål.
- 49 Endvidere skal det tredje klagepunkt, således som generaladvokaten med rette har anført i punkt 71-73 i forslaget til afgørelse, forstås således, at Kommissionen har anført, at Republikken Bulgarien har tilsidesat dels sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet den ikke forhindrede gennemførelsen af projekterne i SBO Kaliakra og SBO Belite skali, dels de midlertidige beskyttelsesforpligtelser, der følger af dom Dragaggi m.fl. (C-117/03, EU:C:2005:16) og dom Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (C-244/05, EU:C:2006:579), idet den undlod at forhindre de projekter, der blev gennemført inden for den foreslåede omkreds af LAF Kompleks Kaliakra. Med dette klagepunkt sigter Kommissionen derfor ikke mod de afgørelser om godkendelse af projekter, der blev vedtaget af Republikken Bulgarien inden dennes tiltrædelse af Unionen, men mod deres gennemførelse efter tiltrædelsen og den forringelse af de ovennævnte lokaliteter, der blev en følge deraf.

- 50 Det skal derfor for det første undersøges, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, kan finde anvendelse ratione temporis på den omhandlede situation, således at denne bestemmelse kan forpligte Republikken Bulgarien til at forhindre gennemførelsen i SBO'erne Kaliakra og Belite skali af projekterne »Kaliakra Wind Power«, »EVN Enertrag Kavarna«, »Vertikal – Petkov & Cie« og »Thracian Cliffs Golf & Spa Resort«.
- 51 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, ligeledes finder anvendelse på anlæg, hvor projektet herfor er blevet godkendt af den kompetente myndighed, inden den beskyttelse, der er fastsat i det nævnte direktiv, skal finde anvendelse for den berørte beskyttede lokalitet (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 124).
- 52 Domstolen har nemlig allerede fastslået, at selv om sådanne projekter ikke er underlagt habitatdirektivs bestemmelser om den forudgående vurdering af projektets indvirkninger på den omhandlede lokalitet, er gennemførelsen heraf imidlertid omfattet af direktivets artikel 6, stk. 2 (domme Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 48 og 49, og Kommissionen mod Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 125).
- 53 For så vidt angår i det foreliggende tilfælde dels projektet »Kaliakra Wind Power« vedrørende opførelse af 35 vindmøller fremgår det af sagen som forelagt for Domstolen, at dette blev godkendt i 2006 og sat i drift den 5. juni 2008. Projektet »EVN Enertrag Kavarna«, der omfattede opførelsen af 32 vindmøller, blev godkendt den 26. juli 2006. Den sidstnævnte godkendelse blev efterfølgende begrænset til 20 vindmøller, hvoraf 8 er blevet opført og sat i drift den 8. juni 2012. Yderligere 3 vindmøller blev godkendt i 2005 i forbindelse med projektet »Vertikal – Petkov & Cie«. En klage over disse tre godkendelser blev den 26. juli 2007 afsluttet ved forlig, hvorefter 2 vindmøller blev taget i brug henholdsvis den 24. april 2008 og den 14. februar 2011, mens den tredje vindmølle ikke er blevet opført.
- 54 Dels for så vidt angår turismeprojektet »Thracian Cliffs Golf & Spa Resort« i SBO Belite skali, der omfatter etableringen af en golfbane og et kurcenter, blev en første byggetilladelse udstedt den 22. december 2005, mens tilladelsen til drift blev udstedt den 6. april 2010.
- 55 Det følger af de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 51 og 52, at udførelsen af disse projekter og den aktivitet, der er en følge af de anlæg, der blev opført, henhører under habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, selv om de blev godkendt inden Republikken Bulgariens tiltrædelse, og inden fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet fandt anvendelse på disse godkendelser.
- 56 For det andet for så vidt angår det klagepunkt, hvorefter Republikken Bulgarien ikke har truffet passende foranstaltninger for at undgå forringelse af en række af arternes levesteder og den forstyrrelse, som fuglene udsættes for af den aktivitet, der er knyttet til de anlæg, som er et resultat af gennemførelsen af de omhandlede fire projekter i SBO'erne Kaliakra og Belite skali, skal det bemærkes, at en aktivitet kun er i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, hvis det garanteres, at den ikke skaber nogen forstyrrelse, der i betydelig grad kan berøre det nævnte direktivs formål, navnlig dets beskyttelsesmålsætninger (dom Kommissionen mod Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 126 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Det følger heraf, at nærværende klagepunkt kun er begrundet, såfremt Kommissionen i tilstrækkeligt omfang godtgør, at Republikken Bulgarien har undladt at træffe passende beskyttelsesforanstaltninger for at undgå, at de aktiviteter, der er knyttet til driften af de anlæg, der er et resultat af disse projekter, i det omfang de har fundet sted, efter at lokaliteterne Kaliakra og Belite skali blev udlagt som SBO'er, ikke medfører forringelser for visse af de berørte arters levesteder og sådanne forstyrrelser for disse arter, der kan have alvorlige følger med hensyn til habitatdirektivets formål om at sikre bevarelsen af disse arter (jf. analogt dom Kommissionen mod Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 128).

- 58 Med henblik på at fastslå, at der foreligger en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, påhviler det imidlertid ikke Kommissionen at godtgøre, at der er en årsagssammenhæng mellem driften af de anlæg, der er blevet opført på grundlag af et projekt, og en væsentlig forstyrrelse af de berørte arter. Det er nemlig tilstrækkeligt, at Kommissionen godtgør, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at den pågældende drift medfører sådanne forstyrrelser (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 142 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 I denne henseende fremgår det af de sagsakter, der er forelagt for Domstolen, at vindmøllernes aktivitet, når disses tætte placering i SBO Kaliakra tages i betragtning, navnlig i forbindelse med projektet »Kaliakra Wind Power«, kan medføre væsentlige forstyrrelser og en forringelse af de beskyttede fuglearters levesteder. Det samme gør sig gældende for så vidt angår den del af SBO Belite skali, der er berørt af anlæggene »Thracian Cliffs Golf & Spa«, hvis drift ændrer de omhandlede levesteders karakteristika.
- 60 Under hensyn til det ovenstående må det lægges til grund, at det af Kommissionen anførte klagepunkt i dette omfang er begrundet.
- 61 Hvad for det tredje angår den væsentlige ødelæggelse af den prioriterede naturtype »Pontisk-sarmatisk steppe«, der er omhandlet i denne doms præmis 44, har Republikken Bulgarien, uden at blive modsagt, derimod gjort gældende, at de udgravningsarbejder, der har ødelagt disse naturtyper i LAF Komplex Kaliakra, var blevet gennemført inden denne medlemsstats tiltrædelse af Unionen. Følgelig kan ødelæggelsen af de nævnte naturtyper ikke ratione temporis udgøre en tilsidesættelse af EU-retten.
- 62 Det må endvidere konstateres, således som generaladvokaten har anført i punkt 107 i forslaget til afgørelse, at såfremt en naturtype allerede er ødelagt på de berørte arealer, kan en efterfølgende drift af de anlæg, der er et resultat af gennemførelsen af projekterne, ikke ødelægge den yderligere. Kommissionens klagepunkt er derfor ikke begrundet på dette punkt.

Det andet klagepunkt vedrørende den manglende overholdelse af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, for så vidt angår godkendelsen af projekterne i det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra

Parternes argumenter

- 63 Med det andet klagepunkt har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, således som fortolket af Domstolen i dom Kommissionen mod Frankrig (C-96/98, EU:C:1999:580) og dom Kommissionen mod Frankrig (C-374/98, EU:C:2000:670), idet denne medlemsstat godkendte projekterne »AES Geo Energy«, »Windtech«, »Brestiom«, »Disib«, »Eco Energy« og »Longman Investment« på det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der ikke er blevet udlagt som SBO, selv om det burde have været det.
- 64 Kommissionen har gjort gældende, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, idet den undlod at træffe passende foranstaltninger med hensyn til beskyttelsesformålet i fuglebeskyttelsesdirektivet, og idet den godkendte eller tillod indgreb, der for det første risikerer at bringe de økologiske karakteristika i alvorlig fare i den del af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der ikke er udlagt som SBO, for det andet begrænser lokalitetens areal væsentligt, for det tredje medfører, at prioriterede arter forsvinder fra den nævnte lokalitet, og endelig for det fjerde medfører ødelæggelse af samme lokalitet eller udslettelse af dens karakteristiske kendetegn. Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at 1 450 hektar af den del af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der omfatter levesteder og føde- og rasteområder for de fuglearter, der er opført i bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet, er uopretteligt fortabt.

65 Republikken Bulgarien har for sin del fremlagt oplysninger vedrørende den faktiske situation for flere investeringsprojekter og bl.a. anført, at en forældelsesfrist på fem år er blevet indført i national ret i 2012, hvorved varigheden af den tildelte godkendelses gyldighed med henblik på udførelsen af projekterne begrænses, således at alle de projekter, der ikke er påbegyndt gennemført inden for fristen, indstilles.

Domstolens bemærkninger

66 Fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, pålægger medlemsstaterne at træffe egnede foranstaltninger med henblik på i SBO'erne at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel.

67 I denne henseende bemærkes for det første, at medlemsstaterne ifølge Domstolens faste praksis skal overholde de forpligtelser, der følger af fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, selv når de pågældende områder ikke er blevet udlagt til SBO'er, men skulle have været det (jf. dom Kommissionen mod Spanien, C-186/06, EU:C:2007:813, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

68 Som det fremgår af de sagsakter, der er forelagt for Domstolen, befinder de omhandlede projekter sig på områder, der, som fastslået i denne doms præmis 38, burde have været udlagt af Republikken Bulgarien, hvilket imidlertid først skete efter udløbet den 22. august 2012 af fristen i den begrundede udtalelse.

69 For det andet med henblik på at fastslå, at forpligtelserne i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, er blevet tilsidesat, skal der, således som anført af generaladvokaten i punkt 115 i forslaget til afgørelse, mutatis mutandis henvises til Domstolens praksis på området for tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet ordlyden af den sidstnævnte bestemmelse i vidt omfang svarer til den i fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Irland, C-117/00, EU:C:2002:366, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

70 Ifølge denne retspraksis, og som det fremgår af denne doms præmis 58, skal der konstateres en tilsidesættelse af den pågældende bestemmelse, når Kommissionen har godtgjort, at der foreligger en sandsynlighed eller en risiko for, at et projekt forringer de beskyttede fuglearters levesteder eller medfører væsentlige forstyrrelser for disse arter.

71 Det skal derfor undersøges, om Kommissionen har godtgjort, at der foreligger en sandsynlighed eller en risiko for, at de omhandlede projekter i den del af det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der først sent blev udlagt som SBO, medfører de forringelser og forstyrrelser, der er omhandlet i den ovenstående præmis i nærværende dom.

72 Det fremgår dels af Republikken Bulgariens svarskrift, hvis oplysninger i den henseende ikke bestrides af Kommissionen, at for tre af de projekter, der er omhandlet i denne doms præmis 63, nemlig projekterne »Windtech«, »Brestiom« og »Eco Energy«, blev det ganske enkelt besluttet, at en vurdering af indvirkningerne på miljøet ikke var nødvendig. Denne medlemsstat har ikke udstedt nogen yderligere godkendelse af disse projekter, og anlæggene er ikke blevet opført. I mellemtiden er de afgørelser, hvori det blev fastslået, at der ikke var behov for at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet, ikke længere gyldige.

73 Det følger heraf, at Kommissionens andet klagepunkt, for så vidt som det vedrører disse tre projekter, ikke er begrundet.

- 74 Dels angående de tre andre projekter, der er omhandlet i denne doms præmis 63, benævnt »AES Geo Energy«, »Disib« og »Longman Investment«, fremgår det af sagen som forelagt for Domstolen, at Republikken Bulgarien har udstedt yderligere godkendelser, og at de godkendte vindmøller er blevet opført. Det første af disse projekter har således efter en vurdering i 2008 af indvirkningerne på miljøet opnået en byggetilladelse til 52 vindmøller, der blev sat i drift den 15. november 2011. Det andet og det tredje projekt har ligeledes hver især opnået en tilladelse, der blev udstedt efter Republikken Bulgariens tiltrædelse af Unionen, og som førte til opførelsen af to vindmøller, der blev idriftsat i 2008.
- 75 Som det imidlertid blev fastslået i denne doms præmis 59, kan driften af vindmøller medføre væsentlige forstyrrelser og en forringelse af de beskyttede fuglearters levesteder.
- 76 Den omstændighed, at de omhandlede områder ifølge de observationsdata fra vindmølleparken »AES Geo Energy«, som Republikken Bulgarien har henvist til, fortsat benyttes af de rødhalsede gæs, og at fugletrækket ved visse vindforhold koncentrerer sig ved lokaliteten Kaliakra, er ikke til hinder for en sådan konstatering. Forpligtelsen til beskyttelse består nemlig, allerede inden der konstateres en nedgang i fuglebestanden, eller at risikoen for udryddelse af en beskyttet fugleart konkretiseres (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, C-186/06, EU:C:2007:813, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 77 I øvrigt synes disse data således som anført af generaladvokaten i punkt 128 i forslaget til afgørelse at indikere et tab af tiltrækningskraft, idet det af dataene fremgår, at de rødhalsede gæs' anvendelse af området er mindre i forhold til de maksimalværdier, der blev konstateret inden opførelsen af vindmøllerne.
- 78 Det følger af de ovenstående betragtninger, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, idet den godkendte vindmølleprojekterne »AES Geo Energy«, »Disib« og »Longman Investment« på det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der ikke er blevet udlagt som SBO, selv om det burde have været det.

Det fjerde klagepunkt vedrørende den manglende overholdelse af bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92 samt bilag III, punkt 1, litra b), dertil

Parternes argumenter

- 79 Kommissionen har med det fjerde klagepunkt gjort gældende, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92 samt bilag III, punkt 1, litra b), dertil, idet den ikke korrekt har vurderet den kumulative virkning af de vindmølleprojekter, der blev godkendt til opførelse på det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der ikke er blevet udlagt som SBO, selv om det burde have været det, nemlig projekterne »AES Geo Energy«, »Windtech«, »Brestiom«, »Disib«, »Eco Energy« og »Longman Investment«.
- 80 Ifølge Kommissionen besluttede Republikken Bulgarien at undlade at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet for så vidt angår fire af disse projekter, dvs. projekterne »Windtech«, »Brestiom«, »Eco Energy« og »Longman Investment«. For et af projekterne, »AES Geo Energy«, besluttede denne medlemsstat at foretage en sådan undersøgelse af virkningerne, uden at der dog deri skulle tages hensyn til den kumulative virkning af de skader, der følger af de forskellige projekter, der blev godkendt i det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, eller undgåelsesvirkningen og den forstyrrelse, som vindmøllerne medfører for fuglenes adfærd, eller turbinernes barriereeffekt eller det tab og den forringelse, som disse møller medfører for de forskellige fuglelevesteder.

- 81 Til støtte for dette klagepunkt har Kommissionen desuden gjort gældende, at for så vidt angår de fire projekter, der ikke har været genstand for en vurdering af indvirkningerne på miljøet, er afgørelserne herom i det væsentlige udformet identisk. Endvidere er disse afgørelser ikke underbygget af relevante argumenter med henblik på at godtgøre, at det pågældende projekt ikke har væsentlige negative virkninger for det område, der er udpeget som et vigtigt fuglebeskyttelsesområde og identificeret med henblik på optagelse i Natura 2000.
- 82 Republikken Bulgarien har gjort gældende, at det ikke i de afgørelser, der er omhandlet i den ovenstående præmis i nærværende dom, udtrykkeligt blev fastslået, at der ikke kunne forventes nogen kumulativ virkning med andre projekter. Desuden har denne medlemsstat anført, at projekterne »Disib« og »AES Geo Energy« bør holdes uden for nærværende sag, for så vidt som ansøgningerne om vurdering af behovet for at foretage en undersøgelse af indvirkningerne på miljøet blev indgivet inden den 1. januar 2007.

Domstolens bemærkninger

- 83 Det bemærkes indledningsvis dels, at Kommissionen har nedlagt påstand om, at der er sket en tilsidesættelse af direktiv 2011/92, selv om de afgørelser, som den har påberåbt sig til støtte for sagen, blev vedtaget af Republikken Bulgarien i 2007, på et tidspunkt, hvor Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 (EUT L 156, s. 17), fandt anvendelse. Imidlertid er, således som generaladvokaten med rette har understreget i punkt 139 i forslaget til afgørelse, de bestemmelser i direktiv 85/337 og direktiv 2011/92, der er relevante i det foreliggende tilfælde, i det væsentlige identiske.
- 84 Dels fremgår det af Kommissionens replik, at denne under hensyn til de oplysninger, som Republikken Bulgarien har fremlagt i sit svarskrift, ønsker at udelukke vindmølleprojekterne »Disib« og »AES Geo Energy« fra nærværende klagepunkt.
- 85 På den baggrund skal det først undersøges, om Domstolen råder over tilstrækkelige oplysninger til at kunne fastslå, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92, samt bilag III, punkt 1, litra b), dertil, idet den ikke korrekt vurderede den kumulative virkning af vindmølleprojekterne »Windtech«, »Brestiom«, »Eco Energy« og »Longman Investment«, der blev godkendt i de områder i det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der først blev udlagt som SBO efter den dato, der blev fastsat af Kommissionen i dens begrundede udtalelse.
- 86 Som det allerede er fastslået i denne doms præmis 72, blev der ikke for så vidt angår projekterne »Windtech«, »Brestiom« og »Eco Energy« udstedt nogen byggetilladelse, og ifølge de oplysninger, som Republikken Bulgarien har fremlagt, er afgørelserne vedrørende behovet for en vurdering af indvirkningerne på miljøet blevet ugyldige, da de ikke blev gennemført inden for fristen på fem år som fastsat i den nationale lovgivning. Kun projektet »Longman Investment« blev gennemført og har været i drift siden den 16. juni 2008.
- 87 Med hensyn hertil er der for så vidt angår projekterne »Windtech«, »Brestiom« og »Eco Energy« ikke nogen oplysninger i sagen som forelagt for Domstolen, der gør det muligt at fastslå en tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92.
- 88 Det er ganske vist korrekt, at afgørelserne om behovet for en vurdering af indvirkningerne på miljøet stadig var gyldige på den dato, der blev fastsat af Kommissionen i den supplerende begrundede udtalelse, dvs. den 22. august 2012, og først blev ugyldige fem år efter deres vedtagelse, dvs. henholdsvis den 24. og den 28. september 2012. Ifølge Domstolens faste praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes i forhold til situationen i medlemsstaten, som den var

ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Belgien, C-421/12, EU:C:2014:2064, præmis 45).

- 89 Som det imidlertid fremgår af sagen som forelagt for Domstolen, og således som anført af generaladvokaten i punkt 148 og 149 i forslaget til afgørelse, svarer afgørelserne om, at det ikke er nødvendigt at foretage en undersøgelse af virkningerne af et projekt, ikke efter national ret til en afgørelse om tilladelse til at gennemføre dette projekt, idet det endnu skal have en byggetilladelse. Det må derfor konstateres, at Republikken Bulgarien ikke kan beskyldes for at have fritaget projekterne »Windtech«, »Brestiom« og »Eco Energy« fra en undersøgelse af indvirkningerne på miljøet, »inden der gives tilladelse« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92. For så vidt som afgørelsen om nødvendigheden af at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet ikke desto mindre skal vedtages i overensstemmelse med dette direktiv, herunder artikel 4, stk. 2 og 3, og bilag III dertil, kan disse bestemmelser imidlertid være blevet overtrådt, selv om projektet på intet tidspunkt opnåede alle de nødvendige tilladelser.
- 90 Hvad angår det gennemførte projekt »Longman Investment«, om hvilket det blev afgjort, at det ikke var nødvendigt at foretage en undersøgelse af indvirkningerne på miljøet, inden den nødvendige tilladelse blev givet, må det konstateres, at Republikken Bulgarien kan have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til både artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92 og dets artikel 4, stk. 2 og 3, samt bilag III dertil.
- 91 For det andet hvad angår forundersøgelsen af, om det er nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet, bemærkes det, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2011/92 enten på grundlag af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller på grundlag af tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten afgør, om de projekter, der er opført i bilag II til dette direktiv, skal underkastes en vurdering af deres indvirkninger på miljøet. Blandt disse projekter hører som anført i det nævnte bilags punkt 3 anlæg til udnyttelse af vindkraft til energiproduktion (vindmølleparker).
- 92 Hvad angår fastsættelsen af tærskelværdier eller kriterier skal det bemærkes, at artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 85/337 ganske vist tillægger medlemsstaterne en skønsbeføjelse i denne henseende. En sådan skønsbeføjelse begrænses imidlertid af forpligtelsen i direktivets artikel 2, stk. 1, til at underkaste de projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, en undersøgelse af disse indvirkninger (domme Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 29, og Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 40).
- 93 Kriterierne og tærskelværdierne nævnt i artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 85/337 har således til formål at lette vurderingen af de konkrete karakteristika ved et projekt, hvorom det skal afgøres, om det skal underkastes en vurdering af dets indvirkninger på miljøet (domme Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 30, og Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 41).
- 94 Heraf følger, at de kompetente nationale myndigheder, der skal tage stilling til en ansøgning om tilladelse til et projekt, der henhører under direktivets bilag II, skal foretage en særlig undersøgelse af, om der under hensyntagen til kriterierne i det nævnte direktivs bilag III skal foretages en vurdering af indvirkningen på miljøet (dom Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 42).
- 95 For så vidt angår spørgsmålet, om det under hensyntagen til anvendelsen af artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92, sammenholdt med bilag III, punkt 1, litra b), dertil, vil være hensigtsmæssigt at undersøge den kumulative virkning af de forskellige vindmølleprojekter, der er blevet godkendt i det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, har Domstolen allerede fastslået, at et projekts karakteristika

især skal ansues i forhold til dets kumulation med andre projekter. Manglende hensyntagen til et projekts kumulative virkning med andre projekter kan nemlig i praksis føre til, at projektet fritages for vurderingsforpligtelsen, uanset at projektet i sammenhæng med andre projekter kan få væsentlig indvirkning på miljøet (dom Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

- 96 Det følger heraf, at det påhviler en national myndighed, når den afgør, om et projekt skal undergives en vurdering af indvirkningerne på miljøet, at undersøge den virkning, som dette projekt kan have i sammenhæng med andre projekter (dom Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 45). I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid af sagen som forelagt for Domstolen, at de pågældende afgørelser er begrænset til en konstatering af, at der ikke kunne forventes nogen kumulativ virkning. Som generaladvokaten har anført i punkt 161 i forslaget til afgørelse, godtgør Republikken Bulgariens blotte antagelse af, at der ikke forventes kumulative virkninger, imidlertid ikke, at en sådan konklusion er baseret på en konkret vurdering, idet den nævnte medlemsstat ikke i øvrigt har fremlagt noget bevis i denne henseende.
- 97 Det skal derfor konstateres, at Republikken Bulgarien dels har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92 og bilag III, punkt 1, litra b), dertil, idet den i forbindelse med undersøgelsen af, om det var nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet, ikke på en passende måde vurderede den kumulative virkning af vindmølleprojekterne »Windtech«, »Brestiom«, »Eco Energy« og »Longman Investment« på det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der ikke er blevet udlagt som SBO, selv om det burde have været det, dels har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til det nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, idet denne medlemsstat desuagtet godkendte gennemførelsen af vindmølleprojektet »Longman Investment«.
- 98 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Republikken Bulgarien
- har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i fuglebeskyttelsesdirektivet, eftersom den ikke til fulde har integreret de vigtige fuglebeskyttelsesområder i SBO Kaliakra og dermed ikke har udlagt som SBO de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af dels de biologiske arter, der er opført i bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet, dels de trækfuglearter, der ikke er opført i bilag I, men som er regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter i det geografiske hav- og landområde, hvor fuglebeskyttelsesdirektivet finder anvendelse
 - har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, ved at godkende gennemførelsen af projekterne »AES Geo Energy«, »Disib« og »Longman Investment« i det vigtige fuglebeskyttelsesområde »Kaliakra«, der ikke er blevet udlagt som SBO, selv om det burde have været det
 - har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet den har godkendt gennemførelsen af projekterne »Kaliakra Wind Power«, »EVN Enertrag Kavarna« og »Vertikal – Petkov & Cie« samt »Thracian Cliffs Golf & Spa Resort« i henholdsvis SBO Kaliakra og SBO Belite skali
 - har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til dels artikel 4, stk. 2 og 3, i direktiv 2011/92 og bilag III, punkt 1, litra b), dertil, dels dette direktivs artikel 2, stk. 1, idet den på den ene side undlod at vurdere den kumulative virkning af projekterne »Windtech«, »Brestiom«, »Eco Energy« og »Longman Investment« korrekt på det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der ikke er blevet udlagt som SBO, selv om det burde have været det, og på den anden side desuagtet godkendte gennemførelsen af projektet »Longman Investment«.

Sagens omkostninger

- ⁹⁹ I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da der er givet medhold i hovedparten af Kommissionens klagepunkter over for Republikken Bulgarien, bør det pålægges den sidstnævnte at betale sagens omkostninger.

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

1) Republikken Bulgarien:

- har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, eftersom den ikke til fulde har integreret de vigtige fuglebeskyttelsesområder i det særligt beskyttede område i regionen Kaliakra og dermed ikke har udlagt som særligt beskyttet område de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af dels de biologiske arter, der er opført i bilag I til det nævnte direktiv, dels de trækfuglearter, der ikke er opført i bilag I, men som er regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter i det geografiske hav- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse
- har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2009/147 ved at godkende gennemførelsen af projekterne »AES Geo Energy«, »Disib« og »Longman Investment« i det vigtige fuglebeskyttelsesområde Kaliakra, der ikke er blevet udlagt som særligt beskyttet område, selv om det burde have været det
- har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet den har godkendt gennemførelsen af projekterne »Kaliakra Wind Power«, »EVN Enertrag Kavarna« og »Vertikal – Petkov & Cie« samt »Thracian Cliffs Golf & Spa Resort« i henholdsvis det særligt beskyttede område i regionen Kaliakra og det særligt beskyttede område i regionen Belite skali
- har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til dels artikel 4, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, og bilag III, punkt 1, litra b), dertil, dels dette direktivs artikel 2, stk. 1, idet den på den ene side undlod at vurdere den kumulative virkning af projekterne »Windtech«, »Brestiom«, »Eco Energy« og »Longman Investment« korrekt på det vigtige fuglebeskyttelsesområde i regionen Kaliakra, der ikke er blevet udlagt som særligt beskyttet område, selv om det burde have været det, og på den anden side desuagtet godkendte gennemførelsen af projektet »Longman Investment«.

2) I øvrigt frifindes Republikken Bulgarien.

3) Republikken Bulgarien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter