



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 3 de septiembre de 2015¹

Asunto C-141/14

**Comisión Europea
contra**

República de Bulgaria

«Protección de la naturaleza — Directiva 2009/147/CE — Conservación de las aves silvestres — Zonas de protección “Kaliakra” y “Belite Skali” — Directiva 92/43/CEE — Protección de los hábitats naturales y de las especies silvestres — Zona de protección “Kompleks Kaliakra” — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente — Aplicación temporal de las disposiciones de la Unión — Deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies — Energía eólica — Turismo»

Índice

I. Introducción	3
II. Marco jurídico	4
A. Directiva sobre las aves	4
B. Directiva sobre los hábitats	4
C. Directiva EIA	5
III. Hechos, procedimiento administrativo previo y pretensiones	6
A. Sobre las zonas afectadas	6
B. Sobre el procedimiento	7
IV. Apreciación jurídica	8
A. Sobre la designación de determinadas superficies como zonas de protección de las aves (pretensión A)	8

¹ — Lengua original: alemán.

1. Sobre el reconocimiento de la necesidad de proteger las superficies controvertidas	9
2. Sobre los criterios jurídicos	10
3. Sobre la aplicación al recurso de la Comisión	11
a) Sobre las aves que crían	12
b) Sobre la migración	12
c) Sobre la invernada de la barnacla cuellirroja	13
4. Conclusión parcial	15
B. Sobre los proyectos en superficies protegidas o que deben ser objeto de protección (pretensiones B y C)	15
1. Sobre los proyectos desarrollados en las ZPE «Kaliakra» y «Belite Skali» y en el propuesto LIC «Kompleks Kaliakra» (pretensión C)	15
a) Sobre la interpretación de la pretensión	16
b) Sobre la presunta infracción del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats en relación con las ZPE «Kaliakra» y «Belite Skali»	17
i) Sobre la aplicabilidad <i>ratione temporis</i> del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats	17
ii) Sobre el criterio del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats	18
iii) Sobre los perjuicios ocasionados a la ZPE «Kaliakra»	19
c) Sobre la protección provisional de la zona propuesta «Kompleks Kaliakra»	21
2. Sobre los proyectos situados en las superficies inicialmente no protegidas (pretensión B) ..	21
a) Criterios jurídicos	22
b) Sobre los proyectos	22
i) Sobre los tres proyectos no ejecutados	23
ii) Sobre los tres proyectos que sí se ejecutaron	23
c) Sobre los perjuicios ocasionados al lugar	23
d) Conclusión parcial	24
3. Sobre las consecuencias de una eventual condena	24
C. Sobre la EIA (pretensión D)	25
1. Sobre la aplicabilidad <i>ratione temporis</i> de la Directiva EIA	26
2. Sobre los proyectos	26

a) Sobre las resoluciones ineficaces como objeto del presente procedimiento por incumplimiento	26
b) Sobre la posible infracción de la Directiva EIA por proyectos no ejecutados	27
3. Sobre la consideración de los efectos acumulativos en el estudio previo	27
4. Conclusión parcial	29
V. Costas	29
VI. Conclusión	29

I. Introducción

1. Tanto la protección de las aves como el aprovechamiento de la energía eólica redundan en favor de la conservación del medio ambiente. No obstante, el presente recurso de la Comisión demuestra que también pueden entrar en conflicto. Trata sobre diversos proyectos, la mayoría parques eólicos, en una zona de Bulgaria que, en opinión de muchos ornitólogos, es de gran importancia para la protección de las aves. Junto al Tribunal de Justicia, desde hace tiempo el Comité Permanente del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa² viene ocupándose también de esta situación.³

2. La Comisión critica que Bulgaria no haya protegido suficientemente ciertas partes de la zona con arreglo a la Directiva sobre las aves⁴ y a la Directiva sobre los hábitats⁵ y que, por el contrario, las haya perjudicado con distintos proyectos. Además, alega que en la ejecución de algunos proyectos se incumplió la Directiva EIA.⁶ Asimismo, afirma que otros proyectos han afectado a áreas designadas de protección de las aves y a una zona especial de conservación con arreglo a la Directiva sobre los hábitats.

3. El recurso se caracteriza por una considerable complejidad de los hechos y, desde el punto de vista jurídico, plantea sobre todo cuestiones relativas a la aplicación de la legislación europea de protección de la naturaleza en el caso de proyectos iniciados antes de la adhesión de Bulgaria a la Unión pero culminados después de la misma y que aún hoy tienen repercusiones sobre zonas protegidas o que deben ser protegidas.

2 — Véase la Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1981, referente a la celebración del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (DO 1982, L 38, p. 1; EE 15/03; p. 84). El Convenio se reprodujo en el DO 1982 L 38, p. 3.

3 — Véase, por ejemplo, la Recommendation No. 130 (2007) of the Standing Committee on the windfarms planned near Balchik and Kaliakra, and other wind farm developments on the Via Pontica route (Bulgaria), de 29 de noviembre de 2007, y, más recientemente, el informe de Bulgaria de 30 de marzo de 2015 [T-PVS/Files(2015)22E].

4 — Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 20, p. 7).

5 — Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7), en su versión resultante de la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO L 363, p. 368).

6 — Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1).

II. Marco jurídico

A. *Directiva sobre las aves*

4. El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves dispone que los Estados miembros han de designar como zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») las áreas que sean más adecuadas para la protección de las aves indicadas en el anexo I de la Directiva y de las aves migratorias:

«1. Las especies mencionadas en el anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

[...]

Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de esas especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. [...]

5. El artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves contiene una disposición de protección en relación con las ZPE:

«Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar, dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2, la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo.»

B. *Directiva sobre los hábitats*

6. También la Directiva sobre los hábitats prevé la declaración de zonas de protección, llamadas «lugares de importancia comunitaria» (en lo sucesivo, «LIC»), con el fin de proteger determinados tipos de hábitats y algunas especies animales y vegetales, pero no específicamente para proteger a las aves. Junto con las ZPE de la Directiva sobre las aves, los LIC constituyen la Red Natura 2000.

7. La protección de zonas queda establecida en el artículo 6, apartados 2 a 4:

«2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista

de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

[...]»

8. El artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats traslada dichas disposiciones a las ZPE con arreglo a la Directiva sobre las aves:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la [Directiva sobre las aves] en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la [Directiva sobre las aves] si esta última fecha fuere posterior.»

C. Directiva EIA

9. El artículo 2, apartado 1, establece el objetivo de la Directiva EIA:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Estos proyectos se definen en el artículo 4.»

10. En el artículo 4, apartados 1 a 3, y en los anexos I a III de la Directiva EIA se regula con detalle qué proyectos deben someterse a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente:

«1. [...]»

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el Anexo II, los Estados miembros determinarán:

a) mediante un estudio caso por caso,

o

b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro,

si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

Los Estados miembros podrán decidir la aplicación de ambos procedimientos contemplados en las letras a) y b).

3. Cuando se examine caso por caso o se establezcan umbrales o criterios a los efectos del apartado 2, se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección establecidos en el anexo III.»

11. En el anexo II, punto 3, letra i), de la Directiva EIA se mencionan las «instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos)».

12. Por último, el anexo III de la Directiva EIA contiene los criterios de selección a que se refiere el artículo 4, apartado 3, para los proyectos del anexo II:

«1. Características de los proyectos Las características de los proyectos deberán considerarse, en particular, desde el punto de vista de:

[...]

b) la acumulación con otros proyectos,

[...]».

III. Hechos, procedimiento administrativo previo y pretensiones

A. Sobre las zonas afectadas

13. El territorio de la península de Kaliakra es de gran valor desde el punto de vista de protección de la naturaleza. Por este motivo, la sociedad búlgara de protección de las aves, una organización no gubernamental especializada en la protección de las aves que representa a este Estado miembro en la federación internacional de organizaciones ornitológicas Birdlife International, considera que allí se encuentra un territorio especialmente adecuado para la protección de las aves, con una superficie terrestre aproximada de 16 000 hectáreas.⁷

14. El 18 de diciembre de 2007, Bulgaria designó una zona de protección, la ZPE «Kaliakra», que, sin embargo, sólo comprende aproximadamente las dos terceras partes de la superficie terrestre de la zona identificada por la sociedad de protección de las aves.

15. Al oeste de la ZPE «Kaliakra» y fuera del IBA, ese mismo día Bulgaria designó otra zona de protección de las aves: la ZPE «Belite Skali».

16. También el 18 de diciembre de 2007, Bulgaria propuso a la Comisión designar en dicho territorio, con la denominación «Kompleks Kaliakra», una zona de conservación con arreglo a la Directiva sobre los hábitats (LIC) que comprendiese casi toda la superficie de las dos ZPE mencionadas. El 15 de diciembre de 2008, la Comisión incluyó dicha zona en la lista de LIC.⁸ En el formulario normalizado correspondiente a esta zona,⁹ entregado por Bulgaria a la Comisión, se enumeran 18 tipos de hábitats, de los cuales 2 300 hectáreas corresponden al hábitat prioritario «estepas pontosármicas» (código 62C0 de Natura 2000).

7 — <http://www.birdlife.org/datazone/sitefactsheet.php?id=18973>.

8 — Decisión 2009/92/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una lista inicial de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica del Mar Negro (DO 2009, L 43, p. 59).

9 — <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=BG0000573>.

B. Sobre el procedimiento

17. Desde 2007, la Comisión se ocupa de reclamaciones relativas a la protección de estas zonas y mantiene correspondencia al respecto con Bulgaria. Estos contactos, tras dos escritos separados de requerimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, en el año 2008 desembocaron en un escrito de requerimiento complementario conjunto de 30 de septiembre de 2011 y en un dictamen motivado de la Comisión de 22 de junio de 2012.

18. Bulgaria respondió con diversos escritos en que, entre otras cuestiones, comunicaba a la Comisión que el 8 de octubre de 2013 el Consejo Nacional de Diversidad Biológica resolvió ampliar la ZPE «Kaliakra» hasta los límites del IBA «Kaliakra». El 6 de noviembre de 2013, el Consejo de Ministros búlgaro adoptó la decisión correspondiente.¹⁰ A continuación, Bulgaria remitió a la Comisión un nuevo formulario normalizado sobre la zona.¹¹

19. Al no ser las respuestas de Bulgaria satisfactorias para la Comisión, ésta presentó el presente recurso el 24 de marzo de 2014, solicitando que se declare:

- A) Que la República de Bulgaria no ha declarado como zonas de protección especial las zonas más adecuadas, en cuanto a su número y superficie, para la protección de especies biológicas con arreglo al anexo I de la Directiva sobre las aves y para las aves migratorias no incluidas en el anexo I que se presentan de manera regular en el área geográfica marítima y terrestre, a las que resulta aplicable la Directiva sobre las aves, al no haber integrado en su totalidad las zonas de importancia para la protección de aves en la zona de protección especial «Kaliakra». Por consiguiente, la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.
- B) Que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves en su interpretación hecha por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos C-96/98 y C-374/98, al haber autorizado los proyectos «AES Geo Energy» OOD, «Windtech» OOD, «Brestiom» OOD, «Disib» OOD, «Eko Energy» OOD y «Longman Investment» OOD en la zona de importancia para la protección de aves «Kaliakra», que no fue declarada zona de protección especial, pero debía haberlo sido.
- C) Que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats en la interpretación hecha por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos C-117/03 y C-244/05, al haber autorizado proyectos en la ZPE «Kaliakra», en el LIC «Kompleks Kaliakra» y en la ZPE «Belite Skali» («Kaliakra Wind Power» AD, «EVN Enertrag Kavarna» OOD, «TSID — Atlas» EOOD, «Vertikal — Petkov & Cie» OOD, campo de golf y balneario «Thracian Cliffs Golf and Spa Resort» OOD), al no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies biológicas, así como la alteración de las especies para las que se han designado las zonas.
- D) Que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, apartado 1, en relación con el artículo 4, apartados 2 y 3, y del anexo III, punto 1, letra b), de la Directiva EIA, al no haber examinado de manera adecuada los efectos acumulativos de los proyectos autorizados en la zona que es de importancia para la protección de las aves, pero que no ha sido declarada zona de protección especial («AES Geo Energy» OOD, «Windtech» OOD, «Brestiom» OOD, «Disib» OOD, «Eco Energy» OOD y «Longman Investment» OOD).

10 — Anexo A.27 al escrito de recurso, p. 671.

11 — Anexo A.28 al escrito de recurso, pp. 676 y ss.

20. La Comisión solicita, además:

— Que se condene en costas a la República de Bulgaria.

21. La República de Bulgaria solicita:

— Que se desestime el recurso.

— Que se condene en costas a la Comisión.

22. En su escrito de réplica, la Comisión retiró la pretensión C en lo que se refiere al proyecto «TSID — Atlas» EOOD y la pretensión D en lo que se refiere a los proyectos «AES Geo Energy» y «Disib» OOD.

23. Tras la fase escrita del procedimiento, las partes presentaron observaciones verbales el 20 de mayo de 2015.

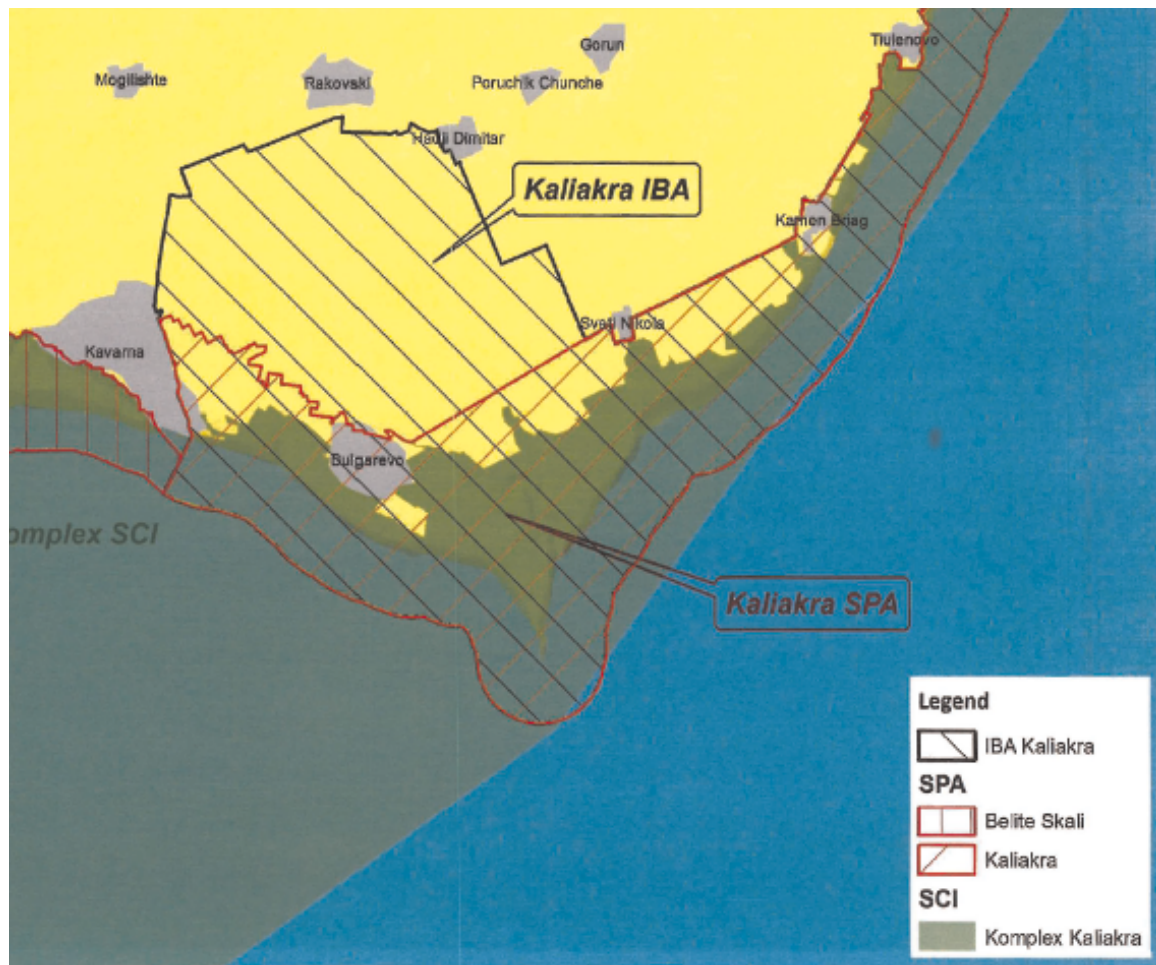
IV. **Apreciación jurídica**

24. A continuación, analizaré en primer lugar la pretensión A, referida a la necesidad de designar determinadas superficies como ZPE; posteriormente, la pretensión C en relación con determinados proyectos dentro de las ZPE designadas «Kaliakra» y «Belite Skali»; después, la pretensión B en relación con los proyectos dentro de las superficies analizadas con motivo de la pretensión A y, por último, la pretensión D sobre el cumplimiento de la Directiva EIA.

A. Sobre la designación de determinadas superficies como zonas de protección de las aves (pretensión A)

25. En primer lugar, la Comisión critica que no se hayan declarado también como zona de protección de las aves superficies con un área de algo más de 5 000 hectáreas limítrofes con la ZPE «Kaliakra». Se trata de la zona marcada como «Kaliakra IBA» en el mapa que se expone a continuación,¹² situada entre Kavarna, Bulgarevo, Sveti Nikola y Rakovski.

12 — Anexo A.31 al escrito de recurso, p. 731.



1. Sobre el reconocimiento de la necesidad de proteger las superficies controvertidas

26. La Comisión considera que Bulgaria ha reconocido la necesidad de una designación.

27. De hecho, antes de que la Comisión interpusiera el recurso, Bulgaria ya le había comunicado al menos los primeros pasos tendentes a completar la ZPE «Kaliakra».¹³ Además, existe otro acto jurídico de 6 de febrero de 2014 por el cual (según parece) se declara formalmente la ampliación de la zona de protección, con efectos frente a terceros.¹⁴

28. La ampliación de la ZPE se basa, entre otras, en una decisión del Consejo de Diversidad Biológica búlgaro. Por lo tanto, cabe presumir que es reflejo de una opinión científica sobre la necesidad de proteger la zona ampliada.

29. Ese tipo de actos de los Estados miembros adquieren una gran fuerza probatoria precisamente en materia de protección de zonas, pues sus órganos conocen la situación del lugar mucho mejor que la Comisión o el Tribunal de Justicia. Por lo tanto, sería conforme con la práctica seguida hasta ahora por el Tribunal de Justicia¹⁵ de ver en esas medidas el reconocimiento de la necesidad de protección de la zona.

13 — Véase el punto 18 de las presentes conclusiones.

14 — Boletín Oficial n° 15 de 21 de febrero de 2014, pp. 59 y ss.

15 — Sentencias Comisión/Francia (C-202/01, EU:C:2002:713), apartados 19 y ss.; Comisión/Finlandia (C-240/00, EU:C:2003:126), apartados 28 y ss.; Comisión/Italia (C-378/01, EU:C:2003:176), apartado 16; Comisión/España (C-235/04, EU:C:2007:386), apartados 51 y ss., y Comisión/España, «Lleida» (C-186/06, EU:C:2007:813), apartados 31 y 32.

30. No obstante, Bulgaria alega que la ampliación de la ZPE sólo refleja su disposición a cooperar y no constituye ningún reconocimiento de la opinión científica de la Comisión. Esta vehemente contradicción impide calificar como reconocimiento irrefutable la designación efectiva de la ampliación de la zona. Por el contrario, las partes en realidad debaten sobre la necesidad de la ampliación, y Bulgaria podría incluso revocar la designación si prosperasen sus argumentos sobre la falta de necesidad de proteger esas superficies.¹⁶

31. No obstante, la designación de una superficie tiene efectos sobre la carga de la prueba. Aunque en el procedimiento por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la necesidad de designar una determinada superficie como zona de protección,¹⁷ a tal fin puede remitirse a la designación producida posteriormente. Para desvirtuar tal prueba, el Estado miembro debe acreditar que una determinada superficie (ya) no figura entre los territorios más adecuados para la conservación de las aves silvestres a efectos del artículo 4, apartado 1, de la Directiva.¹⁸ En la práctica, esto significa que Bulgaria debe probar, sobre la base de datos científicos, la existencia de dudas sustanciales en relación con esa adecuación y, en particular, debe rebatir su propia información facilitada en el formulario normalizado sobre la zona. A la Comisión le incumbiría, en su caso, desvirtuar tales dudas.

32. Aplicando este criterio, procede analizar si en el presente asunto las superficies controvertidas deben ser protegidas como ZPE.

2. Sobre los criterios jurídicos

33. Tal y como se desprende del artículo 4, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva sobre las aves, los Estados miembros deberán clasificar como ZPE los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies protegidas que se mencionan en el anexo I. Al hacerlo, deben tener en cuenta las necesidades de protección de esas especies en la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable esta Directiva. De acuerdo con el apartado 2 del mismo artículo, los Estados miembros deberán adoptar medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular, en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración.¹⁹

34. Esto significa que los Estados miembros tienen la obligación de clasificar como ZPE todos los parajes que, según criterios ornitológicos, sean los más adecuados para la conservación de las especies de que se trate.²⁰ En cambio, las exigencias económicas mencionadas en el artículo 2 de la Directiva sobre las aves no pueden tenerse en cuenta al elegir y delimitar una ZPE.²¹ Aunque los Estados miembros gozan de un cierto margen de apreciación al elegir las ZPE, dicho margen sólo se refiere a la aplicación de estos criterios para identificar los territorios más adecuados para la conservación de las especies.²²

35. En la práctica, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves se concreta mediante los criterios que ha desarrollado la organización no gubernamental Birdlife International, la federación internacional de organizaciones ornitológicas, para la identificación de las llamadas «áreas de importancia ornitológica» (Important Bird Areas; en lo sucesivo, «IBA»).²³ Estos criterios son

16 — Véase la sentencia Comisión/Portugal, «Moura, Mourão, Barrancos» (C-191/05, EU:C:2006:472), apartado 13.

17 — Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Francia (C-237/12, EU:C:2014:2152), apartado 32.

18 — Sentencia Comisión/Portugal, «Moura, Mourão, Barrancos» (C-191/05, EU:C:2006:472), apartado 14.

19 — Sentencia Comisión/Austria, «Lauteracher Ried» (C-209/04, EU:C:2006:195), apartado 31.

20 — Sentencia Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartado 37.

21 — Sentencia Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartado 39.

22 — Sentencia Comisión/Austria, «Lauteracher Ried» (C-209/04, EU:C:2006:195), apartado 33.

23 — <http://www.birdlife.org/datazone/info/ibacriteuro>.

aplicados por las organizaciones nacionales de protección de las aves para elaborar índices de IBA basados en sus propios conocimientos sobre poblaciones de aves. Así, la IBA «Kaliakra»²⁴ comprende tanto la ZPE homónima como las superficies cuya falta de protección critica la Comisión en el presente procedimiento.

36. Ni los mencionados criterios ni los índices elaborados a partir de los mismos por las organizaciones ornitológicas nacionales son vinculantes, si bien el Tribunal de Justicia los ha reconocido como base de referencia para apreciar si el Estado miembro de que se trate ha declarado como ZPE suficientes territorios, en número y en superficie.²⁵ No obstante, los Estados miembros pueden desvirtuar este indicio bien desarrollando criterios ornitológicos con base científica que, al menos, sean tan adecuados como los otros para aplicar el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves,²⁶ o bien rebatiendo con conocimientos más exactos los datos sobre las poblaciones de aves en el territorio de que se trate.²⁷

37. Por lo demás, en lo que respecta a la designación de determinadas partes de territorios, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la clasificación como ZPE no puede resultar de un examen aislado del valor ornitológico de cada una de las superficies controvertidas, sino que debe realizarse basándose en la consideración de los límites naturales del ecosistema húmedo, y ha reiterado que los criterios ornitológicos, sobre los que debe sustentarse exclusivamente la clasificación, también respecto a partes de territorios, deben ser científicamente fundados.²⁸

3. Sobre la aplicación al recurso de la Comisión

38. La Comisión alega que las aves que crían dentro de la ZPE inicialmente protegida también se encuentran en las superficies controvertidas [véase la siguiente letra a)], y se remite también a la importancia de las superficies protegidas para la migración de las aves [a continuación, letra b)] y a las necesidades de la barnacla cuellirroja (*Branta ruficollis*) para invernar [letra c)].

a) Sobre las aves que crían

39. A la vista del nuevo formulario normalizado sobre la ZPE «Kaliakra» ampliada, cabría suponer que se trata de un territorio homogéneo utilizado en todas sus zonas por igual por las especies protegidas.

40. Sin embargo, Bulgaria alega, de forma convincente, que las superficies controvertidas, en el interior, no constituyen necesariamente una unidad natural con las superficies ya antes protegidas de la costa. Estas últimas se caracterizan por la abundancia de riscos y hábitats de estepa. En cambio, las superficies de ampliación controvertidas son parcelas de uso agrícola, que además están separadas de las superficies designadas por medio de una pequeña carretera. Por otro lado, Bulgaria subraya que las superficies agrícolas controvertidas tienen las mismas características que las superficies colindantes cuya protección no exige la Comisión.

41. Aunque hay que dar la razón a la Comisión en que las superficies agrícolas también pueden estar incluidas en los territorios que deben ser clasificados como ZPE, resulta razonable la alegación no rebatida de Bulgaria en el sentido de que las aves de cría especializadas en los hábitats existentes en la costa e inicialmente protegidos utilizan en mucha menor medida las superficies agrícolas adyacentes para criar.

24 — <http://www.birdlife.org/datazone/sitefactsheet.php?id=18973>.

25 — Sentencias Comisión/Países Bajos (C-3/96, EU:C:1998:238), apartados 68 a 70; Comisión/España (C-235/04, EU:C:2007:386), apartado 26, y Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartado 52.

26 — Sentencia Comisión/España (C-235/04, EU:C:2007:386), apartados 29 a 34.

27 — Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/España (C-235/04, EU:C:2007:386), apartado 61.

28 — Sentencia Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartado 142.

42. La Comisión alega también que las superficies agrícolas son también importantes zonas de caza para el gavilán griego (*Accipiter brevipes*), el busardo moro (*Buteo rufinus*) y el búho real (*Bubo bubo*), señalados como aves de cría en el formulario normalizado y mencionados expresamente en la valoración de la ZPE. Sin embargo, se trata de poblaciones muy reducidas en número que ni siquiera fueron mencionadas por Birdlife al identificar la IBA «Kaliakra».²⁹ Por lo tanto, dicha utilización no basta para calificar una superficie agrícola como especialmente adecuada para la protección de dichas especies.

43. Por lo tanto, en contra de la opinión de la Comisión, de las poblaciones de aves de cría existentes en las zonas de costa inicialmente protegidas no se puede deducir que también deban protegerse las superficies agrícolas del interior.

b) Sobre la migración

44. Sin embargo, según la información facilitada por Bulgaria en el formulario normalizado, la ZPE «Kaliakra», incluidas las superficies de ampliación, también es importante para la migración de las aves. Tal y como subraya la Comisión y señaló Bulgaria en el formulario normalizado sobre la zona «Kaliakra»,³⁰ esta especial importancia se debe a las particularidades geográficas. En efecto, en la península de Kaliakra la orientación de la costa varía en casi 90 grados desde una dirección norte-sur hacia una dirección este-oeste. Las aves se reorientan allí para continuar su ruta migratoria y utilizan ese hito para descansar. Para ello dependen de las zonas de la IBA dedicadas a uso agrícola y no incluidas en la ZPE «Kaliakra».

45. En particular, en consonancia con la calificación de la zona como IBA, la Comisión sostiene que se trata de un «cuello de botella» para la migración otoñal de determinadas aves.

46. El concepto de «cuello de botella» se refiere a los criterios aplicados por Birdlife International. El criterio C.5 define como cuello de botella un territorio por el que transitan regularmente, durante la migración de primavera o de otoño, al menos 5 000 cigüeñas (*Ciconiidae*) y/o como mínimo 3 000 aves de presa (*Accipitriformes* y *Falconiformes*) y/o 3 000 grullas (*Gruidae*).³¹

47. Para fundamentar este criterio, la Comisión se basa, en particular, en un estudio realizado en el año 2005 especialmente para identificar territorios «cuellos de botella» en Bulgaria. Según el estudio, en ese año se avistaron en el punto de observación de Bulgarevo, es decir, en el límite de «Kaliakra», más de 30 000 aves migratorias, sobre todo cigüeñas y pelícanos, pero también algunas aves de presa raras.³²

48. Bulgaria responde a la Comisión remitiéndose a una publicación³³ y a diversos estudios³⁴ según los cuales «Kaliakra» no constituye ningún cuello de botella, sino que las aves migran hacia el sur en amplios frentes. Aunque la Comisión rebate la interpretación búlgara de la publicación, no cuestiona los resultados de las observaciones que sirven de base a la misma y a los demás estudios.

29 — <http://www.birdlife.org/datazone/sitefactsheet.php?id=18973>, visitada el 4 de junio de 2015.

30 — Anexo A.28 al escrito de recurso, p. 686.

31 — <http://www.birdlife.org/datazone/info/ibacriteuro>, visitada el 4 de junio de 2015.

32 — Anexo A.38 al escrito de recurso, p. 794.

33 — Willem van den Bossche y otros, «Eastern European White Stork Populations: Migration Studies and Elaboration of Conservation Measures», *BfN scripten* 66, 2002 (anexo B.7 a la contestación al recurso, pp. 521 y ss.).

34 — Gash, «Review of the Ornithological Importance of the “Kaliakra” IBA/SPA and Saint Nikola Wind Farm», 2012 (anexo B.6 a la contestación al recurso, pp. 447 y ss.).

49. A este respecto, resultan especialmente interesantes los datos de las observaciones de esa zona, en que se basan los estudios presentados por Bulgaria y según los cuales sólo ocasionalmente se observan allí grandes grupos de aves migratorias.³⁵ Por ejemplo, en el período entre 2005 y 2011 sólo en 2006 y en 2010 se observaron más de 20 000 cigüeñas blancas.³⁶ En los otros cuatro años³⁷ únicamente se avistaron entre 89 y 3 000 de esas aves. En opinión de Bulgaria, esto se debe a que su ruta migratoria se ve afectada por las condiciones del viento.³⁸ En los dos años en que se registró una gran presencia de aves, un viento del oeste relativamente fuerte las empujó hacia la costa.

50. A la vista de estos resultados podría dudarse si tales concentraciones se dan con la suficiente frecuencia como para afirmar la existencia de un «cuello de botella». No obstante, de las alegaciones de Bulgaria se deduce, al menos, que esas concentraciones no son meramente casuales o que no representan excepciones extremas. Por el contrario, aproximadamente cada tres años es probable que se den, si se dan las condiciones de viento adecuadas. Y cuando se producen esas concentraciones, por las razones geográficas indicadas en el formulario normalizado, las aves necesitan precisamente las superficies agrícolas como espacios de descanso y alimentación.

51. En consecuencia, los datos de observaciones presentados por Bulgaria confirman la valoración documentada en el formulario normalizado, en el sentido de que la ZPE «Kaliakra», incluidas las superficies de ampliación, es uno de los territorios más adecuados para la protección de las aves durante la migración. Desde este punto de vista, por tanto, es fundada la pretensión A.

c) Sobre la invernada de la barnacla cuellirroja

52. La tercera razón de la Comisión para incluir las superficies de ampliación en la ZPE «Kaliakra» es su importancia para la barnacla cuellirroja.

53. Las partes están de acuerdo en que casi *toda* la población mundial (entre 30 000 y 50 000 ejemplares³⁹) de esta especie, que se considera amenazada a escala mundial, inverte en la costa occidental del Mar Negro, es decir, principalmente en Bulgaria y Rumanía.⁴⁰ A este respecto revisten especial importancia dos lagos búlgaros situados al norte de «Kaliakra», donde Bulgaria ha designado zonas de protección. Estos lagos y ciertas superficies marinas frente a la costa (algunas, frente o en el interior de la ZPE «Kaliakra») son utilizadas por la barnacla cuellirroja para dormir, a menudo compartiendo el espacio con otras especies de gansos.⁴¹

54. En el formulario normalizado, Bulgaria sólo comunicó que en la región inverna un número *menor* de barnaclas cuellirrojas. Por lo tanto, la designación de las superficies de ampliación de la ZPE «Kaliakra» no demuestra que figuren entre los territorios más adecuados para la protección de esa especie.

55. En cambio, según la Comisión, las superficies de ampliación de la ZPE «Kaliakra» son de gran importancia como espacios de alimentación de la barnacla cuellirroja.

35 — Citado en la nota 34, cuadro 2, p. 467.

36 — Entre las estadísticas más recientes, cabe subrayar también el año 2013, en que se observaron más de 11 000 cigüeñas y unas 10 000 aves de presa (Zehindjiev, *Bird migration monitoring in the Saint Nikola Wind Farm territory, «Kaliakra» region in autumn 2014, and an analysis of potential impact after five years of operation*, pp. 16 y 17, www.aesgeoenergy.com/site/images/Report%20autumn%20monitoring%202014.pdf, visitada el 6 de mayo de 2015).

37 — Para el año 2007 no hay datos disponibles.

38 — Esta teoría también es defendida en al menos uno de los estudios presentados por la Comisión; véase el anexo A.36 al escrito de recurso, p. 745.

39 — Véase el anexo B.4 a la contestación al recurso, p. 73.

40 — Véase el anexo B.4 a la contestación al recurso, p. 77.

41 — Véanse el anexo A.45 al escrito de recurso, pp. 874 y ss., y el anexo B.6 a la contestación al recurso, p. 203.

56. Aunque la Comisión no menciona el criterio en que se basa esa alegación, cabe suponer que se trata del criterio C.1, aludido por Birdlife en relación con la barnacla cuellirroja en la IBA «Kaliakra».⁴² Este criterio requiere que el territorio albergue regularmente a numerosos ejemplares de una especie mundialmente amenazada o a otras especies de interés mundial para la conservación.⁴³

57. Según parece, la Comisión se basa en la valoración de la sociedad búlgara de protección de las aves,⁴⁴ valoración que, no obstante, es cuestionada por Bulgaria.

58. Ambas partes se remiten a un estudio que evalúa datos de observación de los años 1995 a 2000.⁴⁵ Acierta Bulgaria al afirmar que, según este estudio, la barnacla cuellirroja no utiliza todos los años las superficies de ampliación de la ZPE «Kaliakra» como espacio de alimentación.⁴⁶

59. Sin embargo, la Comisión subraya acertadamente que, conforme a dicho estudio, al menos en dos de los cinco años del período de observación buscaron alimento en esas superficies varios miles de barnaclas cuellirrojas.⁴⁷

60. El hecho de que, según observaciones más recientes, las superficies se utilicen con menor frecuencia⁴⁸ no desvirtúa estas conclusiones, pues se trata de observaciones iniciadas después de la instalación de un gran número de aerogeneradores en esas superficies. En efecto, no se puede descartar que debido a los aerogeneradores las superficies hayan perdido atractivo para las barnaclas.⁴⁹

61. En resumen, se llega a la conclusión de que, antes de la construcción de los aerogeneradores, las superficies de ampliación de la ZPE «Kaliakra» constituían un importante, pero no permanente, lugar de alimentación para la barnacla cuellirroja. Asimismo, los estudios presentados demuestran que esta especie es flexible a la hora de elegir sus espacios de alimentación.

62. Pero esto no lleva a excluir a las superficies de ampliación de los territorios más adecuados para la protección de la barnacla cuellirroja, pues, debido a la amenaza mundial que sufre esta especie y a la especial responsabilidad de la Unión Europea respecto a sus áreas de invernada, no se deben aplicar criterios demasiado estrictos para identificar tales territorios.⁵⁰ Antes bien, es necesario proteger un número suficiente de espacios de alimentación para no comprometer la invernada de la barnacla cuellirroja.

63. En consecuencia, esta pretensión también es fundada debido a la necesidad de proteger a la barnacla cuellirroja.

4. Conclusión parcial

64. En conclusión, procede declarar que Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves al no proteger, al concluir el plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado, íntegramente como zona de protección especial las partes inicialmente no protegidas de la Important Bird Area «Kaliakra» al norte de la zona de protección especial inicialmente establecida.

42 — <http://www.birdlife.org/datazone/sitefactsheet.php?id=18973>, visitada el 4 de junio de 2015.

43 — <http://www.birdlife.org/datazone/info/ibacriteuro>, visitada el 4 de junio de 2015.

44 — Anexo A.45 al escrito de recurso, pp. 877 y 878.

45 — Anexo B.9 a la contestación al recurso, pp. 789 y ss.

46 — Véase el anexo B.6 a la contestación al recurso, pp. 510 y ss.; véanse también los pp. 476 y ss.

47 — Véanse los datos relativos a los años 1995/96 (anexo B.9 a la contestación al recurso, p. 872) y 1997/98 (anexo B.9 a la contestación al recurso, p. 868).

48 — Véase el anexo B.7 a la contestación al recurso, pp. 226 y 227.

49 — Véanse, a continuación, los puntos 96 y 97 de las presentes conclusiones.

50 — Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/España (C-235/04, EU:C:2007:386), apartado 32.

B. Sobre los proyectos en superficies protegidas o que deben ser objeto de protección (pretensiones B y C)

65. La Comisión critica, por otro lado, que Bulgaria haya autorizado diversos proyectos dentro de zonas de protección designadas o que se han de designar, especialmente parques eólicos, pero también proyectos turísticos como campos de golf y hoteles. El siguiente mapa⁵¹ ofrece una visión general.

66. A continuación voy a examinar, en primer lugar, los proyectos realizados dentro de la ZPE, pues respecto de ellos resulta más sencillo exponer los parámetros jurídicos aplicables a los que volveré después al analizar los proyectos desarrollados en las superficies inicialmente no designadas. Por último, quisiera relativizar el resultado de este examen, aludiendo brevemente a las consecuencias jurídicas de una eventual condena en relación con estas dos cuestiones.

1. Sobre los proyectos desarrollados en las ZPE «Kaliakra» y «Belite Skali» y en el propuesto LIC «Kompleks Kaliakra» (pretensión C)

67. En su pretensión C, la Comisión solicita que se declare que Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats en la interpretación hecha por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos C-117/03 y C-244/05, al haber autorizado los proyectos «Kaliakra Wind Power» AD, «EVN Enertrag Kavarna» OOD, «Vertikal — Petkov & Cie» OOD y «Thracian Cliffs Golf & Spa Resort» OOD en los ZPE «Kaliakra» y «Belite Skali», así como en el propuesto LIC «Kompleks Kaliakra», al no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies biológicas, así como la alteración de las especies para las que se han designado las zonas.

a) Sobre la interpretación de la pretensión

68. A primera vista no está claro cómo se ha de interpretar esta pretensión, lo que también pone en duda su admisibilidad. En virtud del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento, las pretensiones del escrito de recurso deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una imputación.⁵²

69. Se advierte una primera contradicción entre la disposición mencionada, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, y las dos sentencias citadas. En efecto, en ellas el Tribunal de Justicia precisamente no interpretó el artículo 6, apartado 2, sino que se limitó a subrayar que las medidas de protección previstas en el mismo, con arreglo al artículo 4, apartado 5, sólo deben ser adoptadas en relación con las zonas incluidas en la lista de territorios elegidos como LIC.⁵³

70. Pero esta redacción contradictoria de la pretensión se explica porque la Comisión resume en ella el incumplimiento de dos obligaciones diferentes. Por un lado, critica los perjuicios causados a dos ZPE designadas y, por otro, los ocasionados al propuesto LIC «Kompleks Kaliakra». Pero las intervenciones en ZPE designadas se han de valorar a la luz del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, mientras que de las dos sentencias citadas se deducen las obligaciones provisionales de protección en cuanto a propuestas de zona.

51 — Anexo A.41 al escrito de recurso, p. 825.

52 — Sentencias Comisión/Finlandia (C-195/04, EU:C:2007:248), apartado 22, y Reino Unido/Consejo (C-209/13, EU:C:2014:283); apartado 30.

53 — Sentencias Dragaggi y otros (C-117/03, EU:C:2005:16), apartados 24 y 25, y Bund Naturschutz in Bayern y otros (C-244/05, EU:C:2006:579), apartados 35 y 36.

71. Por lo tanto, la pretensión debe interpretarse en el sentido de que la Comisión reprocha una infracción del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats en relación con las dos ZPE y, por otra parte, un incumplimiento de las obligaciones provisionales de protección derivadas de las sentencias citadas en cuanto a la propuesta de zona.

72. Pero, aun con esta aclaración, el objetivo de esta pretensión requiere mayor precisión. Dado que la Comisión impugna la autorización de los proyectos, podría considerarse que la pretensión es manifiestamente infundada, pues, con arreglo al artículo 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea,⁵⁴ el Derecho de la Unión vincula a Bulgaria solamente desde su adhesión, y las autorizaciones impugnadas por la Comisión en el escrito de recurso se concedieron antes de esa fecha. En consecuencia, al conceder las autorizaciones Bulgaria no infringió el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats ni las obligaciones provisionales de protección respecto a zonas propuestas.

73. Sin embargo, en la propia pretensión la Comisión precisa que, a su parecer, las infracciones consisten en que Bulgaria no ha adoptado las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies biológicas, así como la alteración de especies para las que se han designado las zonas. Por lo tanto, no se trata de las autorizaciones en sí, que, por otro lado, en principio habrían de valorarse conforme al procedimiento de evaluación previa con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, sino de que posteriormente no se evitó el deterioro de las zonas por los proyectos, lo cual está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 2, y de las obligaciones provisionales de protección. El resto de la argumentación confirma esta interpretación de la pretensión C, pues en ella la Comisión no se pronuncia contra las decisiones de autorización anteriores a la adhesión, sino contra la ejecución de los proyectos desde la adhesión y, en particular, desde la designación de las dos ZPE y la propuesta del LIC «Kompleks Kaliakra».

74. Pese a que esta imprecisión de la pretensión C es ciertamente lamentable, no es tan grave como para considerarla inadmisibile o manifiestamente infundada. Por el contrario, con una interpretación correcta resulta comprensible y puede ser examinada en cuanto al fondo. Por lo demás, las alegaciones de Bulgaria demuestran que los defectos de la pretensión no le han causado perjuicios en su defensa.

b) Sobre la presunta infracción del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats en relación con las ZPE «Kaliakra» y «Belite Skali»

75. Por lo tanto, en primer lugar procede comprobar si Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats en relación con las ZPE «Kaliakra» y «Belite Skali», designadas el 18 de diciembre de 2007, al haber autorizado la ejecución de los proyectos «Kaliakra Wind Power» AD, «EVN Enertrag Kavarna» OOD, «Vertikal — Petkov & Cie» OOD y «Thracian Cliffs Golf & Spa Ressor» OOD.

i) Sobre la aplicabilidad *ratione temporis* del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats

76. Bulgaria sostiene que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats no es aplicable en absoluto a los proyectos autorizados antes de la adhesión, es decir, tampoco en lo que respecta a su ejecución.

⁵⁴ — DO 2005, L 157, p. 203.

77. A este respecto, se remite a la sentencia «Lauteracher Ried», en que, por razones de seguridad jurídica,⁵⁵ la entonces Sala Segunda del Tribunal de Justicia resolvió que las obligaciones derivadas de la Directiva sobre los hábitats no se aplican a los proyectos cuyo procedimiento de autorización se haya iniciado antes de la adhesión del Estado miembro a la Comunidad Europea.⁵⁶ Por lo tanto, con mayor motivo no ha de aplicarse dicha Directiva a los proyectos autorizados antes de la adhesión.

78. Sin embargo, posteriormente la Gran Sala ha abandonado, con acierto,⁵⁷ la mencionada jurisprudencia relativa a la aplicación *ratione temporis* de la Directiva sobre los hábitats, pues antes de la autorización de un proyecto aún no ha nacido ninguna situación⁵⁸ en la que proceda aplicar el principio de seguridad jurídica.

79. Aunque esta última resolución no se refiere a proyectos que ya hubieran sido autorizados antes de la adhesión, en ella el Tribunal de Justicia aclaró a este respecto que, desde la entrada en vigor de la Directiva sobre los hábitats, su artículo 6, apartado 2, se aplica a los proyectos cuya explotación haya sido autorizada antes de que el régimen de protección establecido en dicha Directiva fuera aplicable a la zona protegida de que se trate.⁵⁹ Y esto ha de ser así también respecto a los proyectos autorizados antes de la adhesión.

80. Si bien estos proyectos no se hallan sometidos a las disposiciones reguladoras del procedimiento de evaluación previa de las repercusiones del proyecto sobre el lugar de que se trata, contenidas en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, con arreglo al artículo 6, apartado 2, los Estados miembros deben adoptar las medidas apropiadas para evitar que la *ejecución* de los proyectos deteriore los hábitats naturales y los hábitats de especies en las zonas especiales de conservación, o que altere a las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la Directiva.⁶⁰

81. Por lo tanto, la ejecución de los proyectos autorizados antes de la adhesión de Bulgaria y de la entrada en vigor de la Directiva sobre los hábitats y de la Directiva sobre las aves está sujeta al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

82. A título complementario, procede señalar que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el artículo 7, comienza a aplicarse a una ZPE a partir de su designación como tal. Antes de esa fecha, dichas zonas se someten al artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves,⁶¹ más estricto en cuanto a la justificación de las intervenciones, pero al que la Comisión no se ha referido en la pretensión C.

ii) Sobre el criterio del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats

83. Una actividad únicamente es conforme con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats si se garantiza que no origina ninguna alteración que pueda afectar de forma significativa a los objetivos de la citada Directiva, en particular a sus objetivos de conservación.⁶² Por lo tanto, en el procedimiento por incumplimiento la imputación de una infracción del artículo 6, apartado 2, únicamente estará fundada si la Comisión presenta pruebas suficientes conforme a Derecho de que el

55 — Sentencia Comisión/Austria, «Lauteracher Ried» (C-209/04, EU:C:2006:195), apartado 57.

56 — Sentencia Comisión/Austria, «Lauteracher Ried» (C-209/04, EU:C:2006:195), apartado 62.

57 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Austria, «Lauteracher Ried» (C-209/04, EU:C:2005:653), puntos 55 a 64.

58 — Sentencia Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias y otros (C-43/10, EU:C:2012:560), apartado 103.

59 — Sentencia Comisión/España, «Oso pardo» (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 124.

60 — Sentencias Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10), apartados 48 y 49, y Comisión/España, «Oso pardo» (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 125; en este sentido, también la sentencia Comisión/Italia, «Is Arenas» (C-491/08, EU:C:2010:330), especialmente el apartado 38.

61 — Sentencias Comisión/Francia, «Basses Corbières» (C-374/98, EU:C:2000:670), apartados 47 y 57; Comisión/Italia, «Valloni e steppe pedegarganiche» (C-388/05, EU:C:2007:533), apartado 18, y Comisión/España, «Lleida» (C-186/06, EU:C:2007:813), apartados 27 y 28.

62 — Sentencias Comisión/Francia (C-241/08, EU:C:2010:114), apartado 32, y Comisión/España, «Oso pardo» (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 126.

Estado miembro no adoptó las medidas de protección adecuadas, consistentes en evitar que la explotación de los proyectos (en la medida en que sea posterior a la designación de la zona de protección de que se trate) ocasionase deterioros de los hábitats de las especies afectadas y perturbaciones a dicha especie que pudiesen tener efectos significativos atendiendo al objetivo de la citada Directiva, consistente en asegurar la conservación de la especie.⁶³

84. En cualquier caso, para demostrar el incumplimiento del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, la Comisión no tiene que probar la existencia de una relación de causalidad entre una explotación minera y una perturbación significativa para las especies de que se trate. Basta que demuestre la probabilidad o el riesgo de que dicha explotación ocasione perturbaciones significativas para esa especie.⁶⁴

85. Aunque el Tribunal de Justicia sólo ha aplicado el criterio de la probabilidad o riesgo para examinar perturbaciones significativas, no se aprecia ningún motivo para no recurrir a él también al analizar el otro tipo de perjuicio a que se refiere el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, a saber, el deterioro de hábitats.

86. En efecto, dicho criterio consiste en que se ha de llevar a cabo la evaluación previa de un proyecto con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats cuando existe ese riesgo.⁶⁵ En tal caso, sólo cabe la autorización del proyecto cuando la evaluación demuestre que el lugar no se va a ver afectado en sí, o el proyecto esté justificado en virtud del artículo 6, apartado 4. Dado que los apartados 2 y 3 del artículo 6 tienen por objeto garantizar el mismo nivel de protección,⁶⁶ el mismo criterio también ha de ser válido para demostrar una infracción del artículo 6, apartado 2.

87. No obstante, la demostración de una infracción aplicando dicho criterio no implica necesariamente y con carácter definitivo que una medida (por ejemplo, la explotación de proyectos) sea ilegal. Por ejemplo, puede ser desvirtuada mediante una adecuada evaluación de las repercusiones sobre el lugar, o la medida puede estar justificada en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.⁶⁷

iii) Sobre los perjuicios ocasionados a la ZPE «Kaliakra»

88. La Comisión se dirige contra cuatro proyectos localizados en el territorio original de las ZPE «Kaliakra» y «Belite Skali», proyectos que fueron autorizados antes de la adhesión de Bulgaria a la Unión pero cuyas respectivas obras no concluyeron hasta después de la designación de las ZPE. Se trata de tres proyectos destinados a la producción de energía de origen eólico y de un proyecto turístico.

89. El proyecto «Kaliakra Wind Power» AD, para la construcción de 35 aerogeneradores, fue autorizado en 2006 y entró en funcionamiento el 5 de junio de 2008. El proyecto «EVN Enertrag Kavarna» OOD tenía por objeto la instalación de 32 aerogeneradores y fue autorizado el 26 de julio de 2006. Posteriormente, la autorización se restringió a 20 generadores, de los cuales, según informa Bulgaria, se han construido ocho que están en funcionamiento desde el 8 de junio de 2012. Otros tres

63 — Sentencia Comisión/España, «Oso pardo» (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 128.

64 — Sentencia Comisión/España, «Oso pardo» (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 142.

65 — Sentencias Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 43; Comisión/Italia (C-179/06, EU:C:2007:578), apartado 33, y Azienda Agro-Zootecnica Franchini y Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502), apartado 41.

66 — Sentencias Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 36; Comisión/Francia (C-241/08, EU:C:2010:114), apartado 30, y Comisión/España, «Oso pardo» (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 142.

67 — Sentencia Comisión/España, «Oso pardo» (C-404/09, EU:C:2011:768), apartados 156 y 192.

generadores fueron autorizados en 2005 con motivo del proyecto «Vertikal — Petkov & Cie» OOD. Un recurso contra estas resoluciones fue resuelto mediante un acuerdo el 26 de julio de 2007. El 24 de abril de 2008 y el 14 de febrero de 2011 se pusieron en funcionamiento dos de esos generadores, mientras que el tercero no se llegará a construir.

90. El proyecto turístico «Thracian Cliffs Golf & Spa Ressor» OOD, en la ZPE «Belite Skali», contempla la construcción de un campo de golf y un balneario. El 22 de diciembre de 2005 se concedió una primera licencia de obras, y el permiso de explotación fue concedido el 6 de abril de 2010.

91. Dado que con arreglo al artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, el artículo 6, apartado 2, de la misma, no es aplicable hasta la designación de una ZPE, la evaluación de las repercusiones de la construcción de dichas instalaciones requiere que la Comisión aclare qué obras necesarias para estos proyectos se ejecutaron después de esa fecha. Sin embargo, no tenemos tal información. Lo único que sabemos, según las alegaciones no rebatidas de Bulgaria, es que los trabajos de excavación y movimiento de tierras necesarios para estos proyectos se efectuaron aun antes de la adhesión de Bulgaria a la Unión, de manera que en el presente procedimiento no puede examinarse la construcción de las instalaciones.

92. No obstante, ha quedado acreditado que todas las instalaciones entraron en servicio cuando ya habían sido designadas las ZPE, por lo que procede examinar si su funcionamiento en ambas ZPE es compatible con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

93. En cuanto a los aerogeneradores, la Comisión subraya el riesgo de muerte de aves por la colisión con las aspas, pero Bulgaria rebate este argumento aludiendo a los resultados de la supervisión ornitológica de la explotación, según los cuales en el primer año de funcionamiento del parque eólico de «Kaliakra Wind Power» OOD sólo se hallaron tres aves muertas, en concreto, un pelícano común (*Pelecanus onocrotalus*) y dos trigueros (*Miliaria* o *Emberiza calandra*). Aunque ambas especies son mencionadas en el formulario normalizado de la ZPE «Kaliakra», habida cuenta de la gran población de entre 2 000 y 3 000 pelícanos comunes y entre 500 y 1 200 trigueros, esas pérdidas parecen mucho menos significativas que la fluctuación natural de las poblaciones.

94. Por otra parte, la Comisión sostiene que los aerogeneradores y las instalaciones del «Thracian Cliffs Golf & Spa Ressor» OOD perturban a las especies en cuestión y deterioran su hábitat. Para cifrar las pérdidas recurre incluso a una comunicación de una organización ornitológica búlgara.

95. En contra de esas cifras, Bulgaria argumenta con acierto que en dicha comunicación no queda claro el origen de los datos. Por lo tanto, con las cifras de las supuestas pérdidas de superficie no es posible fundamentar una infracción del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

96. No obstante, es evidente que la explotación de aerogeneradores, de instalaciones hoteleras y de un campo de golf incrementa la probabilidad o el riesgo de deterioro de los hábitats de las especies de aves protegidas en la ZPE y de su considerable perturbación.

97. Por ejemplo, en el caso del parque eólico construido por «Kaliakra Wind Power» AD, se trata de 35 aerogeneradores que ocupan con gran densidad una superficie de entre 3 y 4 km² en medio de la ZPE «Kaliakra». Las superficies entre los aerogeneradores y en las inmediaciones del parque eólico, con toda probabilidad, ya no son tan atractivas para todas las especies de aves protegidas como antes de la construcción del parque. Y esto puede aplicarse también, en menor medida, a los dos proyectos eólicos más pequeños. No en vano, Bulgaria ha prohibido expresamente la construcción de nuevos aerogeneradores en la ZPE «Kaliakra».⁶⁸

68 — Punto 8.6 del acto jurídico citado en la nota 14.

98. También es imposible que las superficies de la ZPE «Belite Skali» ocupadas por las instalaciones del «Thracian Cliffs Golf & Spa» OOD sigan teniendo la misma utilidad para las especies protegidas que antes de la construcción del proyecto. El funcionamiento de un campo de golf y de zonas recreativas modifica las características de los hábitats afectados y, aunque las especies de aves afectadas puedan seguirlas usando para anidar, descansar o alimentarse, la presencia de turistas las ahuyentará.⁶⁹

99. Según alega la Comisión en relación con las supuestas pérdidas de superficie, ha de considerarse que sucede así, en particular, con las siguientes especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves y referidas también en el formulario normalizado de ambas ZPE: collalba pía (*Oenanthe pleschanka*), calandria (*Melanocorypha calandra*), terrera común (*Calandrella brachydactyla*), alcaraván, (*Burhinus oedicnemus*), ratonero moro (*Buteo rufinus*), gavián griego (*Accipiter brevipes*) y carraca (*Coracias garrulus*).

100. Por lo tanto, corresponde a Bulgaria desvirtuar este indicio de probabilidad o riesgo de deterioro de los hábitats de las especies protegidas y de su perturbación. Sin embargo, Bulgaria no se ha pronunciado sobre la perturbación de las especies afectadas ni sobre el deterioro de sus hábitats.

101. De manera que ha de considerarse que la explotación de los mencionados proyectos infringe el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

102. En consecuencia, Bulgaria ha infringido el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats debido a que no ha adoptado las medidas adecuadas para evitar que la explotación de los parques eólicos «Kaliakra Wind Power» AD, «EVN Enertrag Kavarna» OOD y «Vertikal — Petkov & Cie» OOD y las instalaciones del «Thracian Cliffs Golf & Spa Ressort» OOD, dentro de las ZPE «Kaliakra» y «Belite Skali», deterioren los hábitats de las especies de aves protegidas y que perturben a dichas especies.

c) Sobre la protección provisional de la zona propuesta «Kompleks Kaliakra»

103. Por otra parte, la Comisión critica que Bulgaria no haya protegido suficientemente el propuesto LIC «Kompleks Kaliakra» frente a los perjuicios que puedan ocasionar los proyectos «Kaliakra Wind Power» AD, «EVN Enertrag Kavarna» OOD, «Vertikal — Petkov & Cie» OOD y «Thracian Cliffs Golf & Spa Ressort» OOD. A este respecto, denuncia la destrucción del hábitat prioritario «estepas pontosármicas» (código 62C0 de Natura 2000).

104. En virtud de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar, respecto a los lugares que hayan identificado con vistas a su inclusión en la lista comunitaria, medidas de protección apropiadas para mantener las características ecológicas de dichos lugares. Los Estados miembros no pueden, por lo tanto, autorizar intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de aquéllos. Así ocurre especialmente cuando una intervención conlleva el riesgo de reducir de forma significativa la superficie de un lugar, o de provocar la desaparición de especies prioritarias que estén presentes en él, o, por último, de tener como resultado la destrucción de dicho lugar o la eliminación de sus características representativas.⁷⁰

105. Esta obligación de protección se vería incumplida si dentro de un lugar propuesto Bulgaria autorizase la destrucción de forma sustancial de un tipo de hábitat prioritario.

69 — A título ilustrativo, véanse las sentencias Comisión/Austria, «Golfplatz Wörschach» (C-209/02, EU:C:2004:61), apartado 24, y Comisión/Italia, «Is Arenas» (C-491/08, EU:C:2010:330), apartados 32 a 34.

70 — Sentencias Bund Naturschutz in Bayern y otros (EU:C:2006:579), apartados 46 y 47; Comisión/España, «Oso pardo» (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 163, y Comisión/Chipre, «Culebra de collar de Chipre» (C-340/10, EU:C:2012:143), apartado 44.

106. No obstante, como todas las demás obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, no se aplicaría antes de la adhesión de Bulgaria. Pero Bulgaria alega, de forma no rebatida, que los trabajos de excavación y movimiento de tierras de los mencionados proyectos y que destruyeron los hábitats ya se habían ejecutado antes de la adhesión, por lo que esos deterioros del tipo de hábitat no pudieron infringir el Derecho de la Unión.

107. Pero además, si el tipo de hábitat ya ha sido destruido en las superficies afectadas, la posterior explotación de los proyectos ya no puede causarle un deterioro mayor.

108. Por lo tanto, a este respecto la pretensión C es infundada y procede desestimar en tal medida el recurso de la Comisión.

2. Sobre los proyectos situados en las superficies inicialmente no protegidas (pretensión B)

109. Con la pretensión B, la Comisión solicita que se declare que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves en su interpretación hecha por el Tribunal de Justicia en los asuntos C-96/98 y C-374/98, al haber autorizado los proyectos «AES Geo Energy» OOD, «Windtech» OOD, «Brestiom» OOD, «Disib» OOD, «Eco Energy» OOD y «Longman Investment» OOD en la zona de importancia para la protección de aves «Kaliakra», que no fue declarada zona de protección especial, pero debía haberlo sido.

110. Aunque esta pretensión está redactada de forma similar a la pretensión C, no presenta las mismas deficiencias, ya que se refiere a una situación fáctica y jurídica diferente.

111. Sin embargo, tampoco resulta clara, ya que la Comisión fundamenta la pretensión en la Directiva 2009/147, por la cual se derogó la versión anterior de la Directiva sobre las aves, y podría interpretarse que se refiere a infracciones cometidas después de la entrada en vigor de la Directiva 2009/147 el 15 de febrero de 2010.

112. Pero, conforme a su primer considerando, esta Directiva pretende codificar la Directiva sobre las aves, de manera que no modifica el artículo 4, apartado 4, párrafo primero, respecto a las versiones anteriores. Asimismo, en su artículo 18, apartado 1, se declara que queda derogada la versión anterior de la Directiva sobre las aves «sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros». Por lo tanto, en el presente caso sería un formalismo exagerado contemplar exclusivamente los hechos a partir de la adopción de la Directiva codificada, habiendo una obligación continuada de contenido idéntico y unos hechos continuados antes y después.⁷¹

a) Criterios jurídicos

113. De acuerdo con las reflexiones expuestas en la sección IV. A, hay que suponer que los proyectos están situados en superficies que Bulgaria debió haber declarado como ZPE. Sin embargo, la designación tuvo lugar después de la fecha determinante para valorar la situación en el presente procedimiento, es decir, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado,⁷² el 22 de agosto de 2012.

71 — Véanse las sentencias Comisión/Grecia (C-286/08, EU:C:2009:543), apartado 8; Comisión/Francia (C-492/08, EU:C:2010:348), apartado 32, y Comisión/Polonia (C-281/11, EU:C:2013:855), apartado 38, así como la sentencia Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartados 26 a 28.

72 — Sentencia Comisión/España, «Lleida» (C-186/06, EU:C:2007:813), apartado 32.

114. Conforme a reiterada jurisprudencia, los territorios no declarados como ZPE, aunque hubiesen debido serlo, se someten al artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves.⁷³ Con arreglo a dicha disposición, los Estados miembros deben tomar, en las ZPE, las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos de este artículo.

115. Para demostrar una infracción del artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves cabe recurrir al criterio desarrollado por el Tribunal de Justicia respecto al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, pues esta disposición coincide en gran medida con aquélla.⁷⁴ Conforme a dicho criterio, se ha de apreciar una infracción cuando la Comisión demuestre que existe la probabilidad o el riesgo de que un proyecto deteriore los hábitats de las especies de aves protegidas u ocasione perturbaciones significativas para esas especies.⁷⁵ En la práctica, el Tribunal de Justicia ya había apreciado antes una infracción del artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves atendiendo a la probabilidad o riesgo de un perjuicio,⁷⁶ aun sin aplicar expresamente el mencionado criterio.

b) Sobre los proyectos

116. Con esta pretensión la Comisión impugna seis proyectos.

i) Sobre los tres proyectos no ejecutados

117. En relación con tres proyectos, a saber, «Windtech» OOD, «Brestiom» OOD y «Eco Energy» OOD, según las alegaciones no rebatidas de Bulgaria, sólo se resolvió que no era necesaria una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. No se concedieron más autorizaciones y las instalaciones no se llegaron a construir. Con el tiempo, además, las resoluciones sobre la necesidad de la evaluación han caducado.

118. No obstante, de las mismas se podría deducir un riesgo aumentado o una mayor probabilidad de perturbaciones o perjuicios para el lugar que aún persistían al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado.⁷⁷ En efecto, una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente incrementaría la probabilidad de identificar y evitar perturbaciones y perjuicios.

119. No obstante, este riesgo de carácter puramente procesal para el lugar no basta para apreciar una infracción del artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves, ya que, si no se avanza en el procedimiento, el riesgo no pasa de ser meramente hipotético.

120. Por lo demás, si bien sería deseable la realización de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, el artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves (al contrario que el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats) no la exige expresamente. Por lo tanto, basta con analizar la resolución sobre la necesidad de la evaluación, como posible infracción de la Directiva EIA.

73 — Sentencias Comisión/Francia, «Basses Corbières» (C-374/98, EU:C:2000:670), apartados 47 y 57; Comisión/Italia, «Valloni e steppe pedegarganiche» (C-388/05, EU:C:2007:533), apartado 18, y Comisión/España, «Lleida» (C-186/06, EU:C:2007:813), apartados 27 y 28.

74 — Sentencias Comisión/Irlanda, «Owenduff-Nephin Beg» (C-117/00, EU:C:2002:366), apartado 26; Comisión/Italia, «Valloni e steppe pedegarganiche» (C-388/05, EU:C:2007:533), apartado 26, y Comisión/Grecia, «Lago Koroneia» (C-517/11, EU:C:2013:66), apartado 34.

75 — Véanse al respecto los puntos 83 a 87 de las presentes conclusiones.

76 — Sentencia Comisión/España, «Lleida» (C-186/06, EU:C:2007:813), apartados 33, 34 y 36.

77 — Véanse, con más detalle, los puntos 145 y 146 de las presentes conclusiones.

ii) Sobre los tres proyectos que sí se ejecutaron

121. En cuanto a los tres proyectos restantes, las autoridades búlgaras concedieron las autorizaciones necesarias y, en consecuencia, se construyeron los aerogeneradores.

122. El proyecto «AES Geo Energy» OOD, tras una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, obtuvo en 2008 una licencia de obra para la construcción de 52 aerogeneradores, que entraron en funcionamiento el 15 de noviembre de 2011.

123. En cuanto al proyecto «Disib» OOD, el 4 de enero de 2007 se decidió que no era necesaria una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. Posteriormente se autorizó un aerogenerador, que está en funcionamiento desde el 22 de mayo de 2008.

124. La situación del proyecto «Longman Investment» OOD es similar. Después de decidirse el 11 de diciembre de 2007 que no era precisa una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, se autorizó un aerogenerador, que está en funcionamiento desde el 16 de junio de 2008.

c) Sobre los perjuicios ocasionados al lugar

125. La construcción y explotación de aerogeneradores situados en superficies posteriormente protegidas como ampliación de la ZPE «Kaliakra» debe valorarse, en cuanto al fondo del asunto, como si hubieran sucedido dentro de la ZPE original.

126. En efecto, al igual que en la ZPE original, existe una probabilidad o riesgo suficiente de que la construcción y la explotación de un total de 54 aerogeneradores haga que las superficies resulten menos atractivas para las especies de aves protegidas.⁷⁸

127. El hecho de que, según datos de observaciones del parque eólico «AES Geo Energy» OOD, a los que se remite Bulgaria, a pesar de todo barnaclas cuellirrojas utilicen las superficies y, cuando las condiciones del viento son propicias, la migración de las aves se concentre en el entorno de «Kaliakra» no desvirtúa la citada probabilidad o riesgo, pues las obligaciones de protección existen desde antes de que se haya comprobado una disminución del número de aves o de que se haya concretado el riesgo de extinción de una especie protegida.⁷⁹

128. Por lo demás, de estos datos cabe deducir, al menos, un indicio de pérdida de atractivo, puesto que el uso de las superficies por las barnaclas cuellirrojas es menor que los valores máximos registrados con anterioridad a la construcción de los aerogeneradores. Tampoco se ha documentado que las aves migratorias sigan descansando allí en gran número, ni siquiera durante las ocasionales concentraciones en la costa.

d) Conclusión parcial

129. De acuerdo con lo expuesto, Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves al no haber adoptado las medidas necesarias para evitar que la explotación de los proyectos de energía eólica «AES Geo Energy» OOD, «Disib» OOD y «Longman Investment» OOD en la zona de importancia para la protección de aves «Kaliakra», que no fue declarada zona de especial protección, pero debía haberlo sido, deterioren los hábitats de las especies de aves que deben ser protegidas y causen perturbaciones a esas especies.

78 — Véanse los puntos 96 y 97 de las presentes conclusiones.

79 — Sentencias Comisión/España, «Marismas de Santoña» (C-355/90, EU:C:1993:331), apartado 15, y Comisión/España, «Lleida» (C-186/06, EU:C:2007:813), apartado 36.

3. Sobre las consecuencias de una eventual condena

130. Por último, procede señalar que, partiendo de la información disponible, no se puede decidir de forma concluyente si se ha de prohibir continuar con la explotación de los proyectos examinados. En efecto, no se puede descartar que tras una evaluación más detallada se compruebe que los proyectos no perjudican al lugar en sí o que puedan justificarse en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.⁸⁰

131. Por lo tanto, la primera medida para dictar una posible condena a este respecto, así como la primera medida adecuada para evitar perjuicios a las ZPE afectadas, sería realizar un estudio científico sobre las repercusiones de los proyectos. Si tras dicho estudio siguen sin poderse disipar todas las dudas razonables, desde un punto de vista científico, de que no se producirán efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar,⁸¹ puede ser necesario examinar una posible justificación con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

132. En relación con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido la posibilidad de una justificación.⁸² En cambio, una infracción del artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves, en principio, sólo se puede justificar en condiciones mucho más estrictas.⁸³ Sin embargo, en principio el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats puede servir para justificar la futura explotación de los aerogeneradores, ya que las superficies afectadas recientemente también han pasado a formar parte de la ZPE «Kaliakra» y, por tanto, ahora también les es aplicable el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats.

133. Con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

134. Además del interés por el aprovechamiento de la energía eólica o por el mantenimiento de los puestos de trabajo, para identificar el interés público habría que tener en cuenta a este respecto, sobre todo, la seguridad jurídica y la protección de la confianza legítima, en la medida en que los proyectos se basan en autorizaciones concedidas antes de que fueran aplicables la Directiva sobre las aves y la Directiva sobre los hábitats. Si se han adoptado todas las medidas razonables para reducir los perjuicios, en la mayor parte de los casos la seguridad jurídica y la protección de la confianza legítima preponderarán sobre el interés en la protección de los bienes naturales afectados.

135. Pero no se dan aquí los requisitos de tal justificación, pues Bulgaria aún no ha determinado el alcance de los perjuicios que la explotación de las instalaciones ocasiona en el lugar. Por lo tanto, no es posible ponderar el interés por seguir con la explotación frente a los perjuicios ocasionados al lugar, y tampoco se pueden valorar posibles alternativas, como el traslado de los aerogeneradores a otro lugar o restricciones a la explotación, especialmente durante las épocas más sensibles. Tampoco está claro que medidas son necesarias para garantizar la coherencia de la red Natura 2000.⁸⁴

80 — Véase el punto 87 de las presentes conclusiones.

81 — Véanse las sentencias *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 59; *Comisión/España, «Oso pardo»* (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 156, y *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias y otros* (EU:C:2012:560), apartado 113.

82 — Sentencia *Comisión/España, «Oso pardo»* (C-404/09, EU:C:2011:768), apartados 156 y 192.

83 — Sentencias *Comisión/Alemania, «Leybucht»* (C-57/89, EU:C:1991:89), apartados 21 y 22; *Comisión/España, «Marismas de Santoña»* (C-355/90, EU:C:1993:331, apartado 19; *Royal Society for the Protection of Birds, «Lappel Bank»* (C-44/95, EU:C:1996:297), apartado 37, y *Comisión/España, «Lleida»* (C-186/06, EU:C:2007:813), apartado 37.

84 — Sentencia *Comisión/España, «Oso pardo»* (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 157.

136. Por lo tanto, en caso de que el Tribunal de Justicia siga mi recomendación, en primer lugar habría que analizar las perturbaciones causadas por la explotación de los proyectos y, posteriormente, quizá podría estudiarse su justificación.

C. Sobre la EIA (pretensión D)

137. Por último, en su pretensión D la Comisión critica que no se han analizado adecuadamente los efectos acumulativos de los proyectos «Windtech» OOD, «Brestiom» OOD, «Eco Energy» OOD y «Longman Investment» OOD en los territorios inicialmente no protegidos del IBA «Kaliakra». De esta manera, en su opinión Bulgaria incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 2, apartado 1, en relación con el artículo 4, apartados 2 y 3, y el anexo III, punto 1, letra b), de la Directiva EIA.

138. En su versión inicial, esta pretensión se refería al estudio previo de si, respecto a cinco proyectos, era precisa una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, y a la evaluación de las repercusiones de un sexto proyecto. Sin embargo, tras limitar la Comisión su pretensión en el escrito de réplica, se trata ahora únicamente del estudio previo de cuatro proyectos.

1. Sobre la aplicabilidad *ratione temporis* de la Directiva EIA

139. La Comisión solicita que se declare que se ha infringido la Directiva EIA en su versión del año 2011. Sin embargo, las autoridades búlgaras adoptaron las resoluciones impugnadas en 2007. No obstante, es posible aplicar la versión posterior, ya que la misma coincide en todos los aspectos relevantes con la vigente en el año 2007.⁸⁵

2. Sobre los proyectos

140. Todos los proyectos impugnados afectan a la parte del IBA «Kaliakra» inicialmente no designada como ZPE. En ningún caso se llevó a cabo una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, ya que la autoridad competente decidió que no era necesario.

141. Todos los procedimientos de estudio previo se iniciaron en la segunda mitad del año 2007 y se concluyeron mediante resoluciones de 24 de septiembre de 2007 («Eco Energy» OOD, para la construcción de un aerogenerador), de 11 de diciembre de 2007 («Longman Investment» OOD, para la construcción de un aerogenerador) y de 28 de diciembre de 2007 («Windtech» OOD, para la construcción de cuatro aerogeneradores, y «Brestiom» OOD, para la construcción de seis aerogeneradores).

142. Sólo el proyecto «Longman Investment» OOD acabó ejecutándose, y está en funcionamiento desde el 16 de junio de 2008.

143. En cambio, para los otros tres proyectos nunca se concedieron licencias de obra y, según informa Bulgaria, las mencionadas resoluciones perdieron su validez por falta de aplicación.

144. Por lo tanto, se ha de analizar si una eventual infracción [véase la letra a) siguiente] puede ser objeto del presente procedimiento por incumplimiento o si, en relación con los proyectos no ejecutados, puede existir infracción alguna de la Directiva EIA [letra b)]. Por último, se ha de valorar si se tuvieron suficientemente en cuenta los efectos acumulativos de los proyectos.

⁸⁵ — Sentencia Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartados 26 a 28.

a) Sobre las resoluciones ineficaces como objeto del presente procedimiento por incumplimiento

145. Aunque a primera vista pueda pensarse que el presente litigio ha quedado resuelto en relación con las resoluciones que han devenido ineficaces, en el procedimiento por incumplimiento lo importante es la situación que existía en el momento de expirar el plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado complementario de 22 de junio de 2012, es decir, el 22 de agosto de 2012.⁸⁶

146. En esa fecha, las resoluciones sobre la necesidad de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente aún eran válidas, ya que, por lo que parece, la ineficacia se debe a que en el año 2012 se estableció un plazo de cinco años para la ejecución de los proyectos. Por lo tanto, se ha de presumir que las mencionadas resoluciones quedaron invalidadas no antes de haber transcurrido cinco años desde su adopción, es decir, el 24 de septiembre de 2012 y el 28 de diciembre de 2012, respectivamente.

b) Sobre la posible infracción de la Directiva EIA por proyectos no ejecutados

147. Las dudas acerca de una infracción de la Directiva EIA por proyectos no realizados podrían basarse en la obligación de los Estados miembros, con arreglo al artículo 2, apartado 1, de adoptar las medidas necesarias para que, *antes de concederse la autorización*, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos.

148. Pero la decisión por la que se declara que no es necesaria una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente no equivale aún (que se aprecie) a la autorización de un proyecto. Según las alegaciones no rebatidas de Bulgaria, aún es necesario, por lo menos, una licencia de obra que (a diferencia del proyecto sí ejecutado «Longman Investment» OOD) nunca llegó a ser concedida para los tres proyectos restantes. En consecuencia, no se puede reprochar a Bulgaria haber autorizado esos proyectos sin la necesaria evaluación.

149. No obstante, la decisión acerca de la necesidad de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente se ha de adoptar de conformidad con la Directiva EIA, concretamente con su artículo 4, apartados 2 y 3, y con su anexo III. Al menos estas disposiciones pueden ser vulneradas aunque el proyecto nunca llegue a obtener todas las autorizaciones necesarias. Además, en relación con el proyecto «Longman Investment» OOD, también cabe una infracción del artículo 2, apartado 1, de la Directiva EIA.

3. Sobre la consideración de los efectos acumulativos en el estudio previo

150. Por lo que se refiere a la necesidad de una evaluación previa de las repercusiones sobre el medio ambiente, procede recordar que, con arreglo al artículo 4, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva EIA, los Estados miembros determinarán, mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios establecidos por ellos, si los proyectos a que se refiere en el anexo II deben ser objeto de una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente.

151. Entre esos proyectos figuran las instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos), mencionadas en el punto 3, letra i), de dicho anexo.

⁸⁶ — Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Francia (C-241/08, EU:C:2010:114), apartado 59.

152. Por lo que respecta al establecimiento de umbrales o criterios, es cierto que el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva EIA confiere a los Estados miembros un margen de apreciación. No obstante, dicho margen de apreciación se encuentra limitado por la obligación, establecida en el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva, de someter a evaluación los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular, debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización.⁸⁷

153. Así, los criterios y los umbrales mencionados en el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva EIA están destinados a facilitar la apreciación de las características concretas de un proyecto para determinar si está sujeto a la obligación de evaluar sus repercusiones en el medio ambiente.⁸⁸

154. De lo anterior se sigue que las autoridades nacionales competentes, cuando conocen de una solicitud de autorización para un proyecto del anexo II de la Directiva EIA, deben realizar un examen particular de la cuestión de si, habida cuenta de los criterios que figuran en el anexo III de dicha Directiva, debe realizarse una evaluación de las repercusiones en el medio ambiente.⁸⁹

155. Debe señalarse a este respecto que del anexo III, punto 1, de la Directiva EIA se deduce que las características de los proyectos deben apreciarse, en particular en relación con sus efectos acumulativos con otros proyectos. En efecto, el hecho de que no se tenga en cuenta el efecto acumulativo de un proyecto con otros proyectos puede tener como consecuencia práctica que quede sustraído a la obligación de evaluación aunque, considerado conjuntamente con otros proyectos, pueda tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.⁹⁰

156. Esta exigencia debe interpretarse a la luz del punto 3 del anexo III de la Directiva EIA, en virtud del cual los efectos significativos que un proyecto pudiera tener deben considerarse en relación con los criterios establecidos en los puntos 1 y 2 del mismo anexo, en particular teniendo presente la probabilidad, la extensión, la magnitud, la duración y la reversibilidad de ese impacto.⁹¹

157. De ello se desprende que incumbe a una autoridad nacional, en el momento de verificar si un proyecto debe someterse a una evaluación de las repercusiones en el medio ambiente, examinar las repercusiones que éste podría tener de forma conjunta con otros proyectos. Asimismo, a falta de especificaciones, esta obligación no se circunscribe únicamente a los proyectos de la misma naturaleza. En el marco de este examen preliminar, debe analizarse si las repercusiones en el medio ambiente de un proyecto podrían, en atención a las repercusiones de otros proyectos, ser mayores que en el caso de que estas últimas repercusiones no existieran.⁹²

158. En el presente caso, en las superficies de la IBA «Kaliakra» aún no declaradas como ZPE se proyectaron, al menos, el parque eólico de «AES GEO Energy» OOD, con 52 aerogeneradores, y otras tres instalaciones de «Disib» OOD. A finales de 2007 no podían excluirse, sin más, para cada uno de los cuatro proyectos aquí impugnados efectos acumulativos con los restantes proyectos.

159. Además, con la información relativa a la IBA «Kaliakra» ya se disponía de indicios de que las superficies afectadas eran de gran importancia para la migración y la invernada de la barnacla cuellirroja.

87 — Sentencias Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartado 50; Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartado 29, y Marktgemeinde Straßwalchen y otros (C-531/13, EU:C:2015:79), apartado 40.

88 — Sentencias Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartado 30, y Marktgemeinde Straßwalchen y otros (C-531/13, EU:C:2015:79), apartado 41.

89 — Sentencias Marktgemeinde Straßwalchen y otros (C-531/13, EU:C:2015:79), apartado 42, y, en el mismo sentido, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartado 51.

90 — Sentencias Marktgemeinde Straßwalchen y otros (C-531/13, EU:C:2015:79), apartado 43, y, en este mismo sentido, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, EU:C:2011:154), apartado 36.

91 — Sentencia Marktgemeinde Straßwalchen y otros (C-531/13, EU:C:2015:79), apartado 44.

92 — Sentencia Marktgemeinde Straßwalchen y otros (C-531/13, EU:C:2015:79), apartado 45.

160. En consecuencia, resultaba imprescindible tener en cuenta los efectos acumulativos de los distintos proyectos de energía eólica al estudiar la necesidad de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

161. Si bien Bulgaria argumenta que en las resoluciones se declaró expresamente que no eran previsibles efectos acumulativos, la mera negación de esos efectos no demuestra que éstos fueran objeto de un examen adecuado. Precisamente, Bulgaria no presenta ninguna prueba de ese examen.

4. Conclusión parcial

162. Por lo tanto, al no haber examinado de manera adecuada los efectos acumulativos de los proyectos «Windtech» OOD, «Brestiom» OOD, «Eco Energy» OOD y «Longman Investment» OOD con otros proyectos en el estudio de la necesidad de efectuar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 2 y 3, y del anexo III, punto 1, letra b), de la Directiva EIA y, al autorizar y ejecutar, pese a todo, el proyecto «Longman Investment» OOD, ha incumplido además el artículo 2, apartado 1, de la Directiva.

V. Costas

163. En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que ambas partes han solicitado la condena en costas de la parte contraria y Bulgaria ha visto desestimadas la mayoría de sus pretensiones, pero con mucho no la totalidad de las mismas, propongo que se impongan a dicho Estado miembro tres cuartas partes de las costas.

VI. Conclusión

164. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

- «1) La República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves, al no proteger, al concluir el plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado, íntegramente como zona de protección especial las partes inicialmente no protegidas de la Important Bird Area «Kaliakra» situadas al norte de la zona de protección especial inicialmente establecida «Kaliakra».
- 2) La República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva 2009/147 al no haber adoptado las medidas necesarias para evitar que la explotación de los proyectos de energía eólica «AES Geo Energy» OOD, «Disib» OOD y «Longman Investment» OOD en la zona de importancia para la protección de aves «Kaliakra», que no fue declarada zona de protección especial, pero debía haberlo sido, deterioren los hábitats de las especies de aves que deben ser protegidas y causen perturbaciones a esas especies.
- 3) La República de Bulgaria ha infringido el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debido a que no ha adoptado las medidas adecuadas para evitar que la explotación de los parques eólicos «Kaliakra Wind Power» AD, «EVN Enertrag Kavarna» OOD y «Vertikal — Petkov & Cie» OOD y las instalaciones del «Thracian Cliffs Golf & Spa Resort» OOD, dentro de las ZPE «Kaliakra» y «Belite Skali», deterioren los hábitats de las especies de aves protegidas y perturben a dichas especies.

- 4) La República de Bulgaria, al no haber examinado de manera adecuada los efectos acumulativos de los proyectos «Windtech» OOD, «Brestiom» OOD, «Eco Energy» OOD y «Longman Investment» OOD con otros proyectos en el estudio de la necesidad de efectuar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 2 y 3, y del anexo III, punto 1, letra b), de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y, al autorizar y ejecutar, pese a todo, el proyecto «Longman Investment» OOD, ha incumplido además el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva.
- 5) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 6) La República de Bulgaria abonará tres cuartas partes de las costas de la Comisión Europea y tres cuartas partes de sus propias costas. La Comisión abonará una cuarta parte de las costas de Bulgaria y una cuarta parte de sus propias costas.»