FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT E. SHARPSTON
fremsat den 25. februar 2010[1]

1. Dette er den anden i rækken af traktatbrudsprocedurer[2], der anfægter Østrigs gennemførelse af fugledirektivet[3] og rejser spørgsmål vedrørende omfanget af medlemsstaternes skøn i forbindelse med gennemførelsen af samme direktiv. I medfør af artikel 226 EF[4] har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, samt artikel 6, stk. 2, sammenholdt med habitatdirektivets artikel 7[5].

2. Kommissionen har fremsat to klagepunkter. For det første, at Republikken Østrig ikke korrekt har udpeget to områder som særligt beskyttede områder (herefter »SBO'er«) i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, nemlig Hansag i delstaten Burgenland og Niedere Tauern i delstaten Steiermark. For det andet, at Østrig ikke har indført passende retlig beskyttelse for dele af de SBO'er, der allerede er blevet udpeget.

Relevante fællesskabsbestemmelser

Fugledirektivet

3. Fugledirektivet vedrører i henhold til artikel 1, stk. 1, »beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse«. I henhold til artikel 2 skal medlemsstaterne træffe »alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Den første var dom af 12.7.2007, sag C-507/04, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5939, hvor Kommissionen gjorde gældende, at Østrig havde undladt at gennemføre fugledirektivets artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 5, artikel 6, stk. 1, artikel 7, stk. 1 og 4, artikel 8, artikel 9 stk. 1 og 2, og artikel 11. Endvidere anførte Kommissionen i den sag, der gav anledning til dom af 23.3.2006, sag C-209/04, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 2755, at Østrig havde undladt at udlægge bestemte lokaliteter som SBO'er i henhold til fugledirektivet og at opfylde kravene i habitatdirektivet i forbindelse med et byggeprojekt.

3 — Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle, EFT L 103, s. 1.

4 — Jf. nu artikel 258 TEUF.

5 — Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206, s. 7.

kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn«.

4. I henhold til artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne »ud fra de i artikel 2 omhandlede hensyn [træffe] alle [de] nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter«. Artikel 3, stk. 2, identificerer »oprettelse af beskyttede områder« som en af de foranstaltninger, der kan »beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter«.

5. Artikel 4 bestemmer:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

a) arter, der trues af udslettelse

b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder

c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset

d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

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

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

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

3. Medlemsstaterne fremsender alle relevante oplysninger til Kommissionen, således at denne kan tage passende initiativer til den samordning, som er nødvendig, for at de i stk. 1 og 2 omhandlede områder kan udgøre et samlet hele, der imødekommer behovet for beskyttelse af de pågældende arter i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

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

6. Fugledirektivets artikel 18 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden for en frist på to år fra dets meddelelse. De underretter straks Kommissionen herom.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.«

Habitatdirektivet

7. Følgende betragtninger til habitatdirektivet er relevante i den foreliggende sag:

»[1] […] Bevaring, beskyttelse og forbedring af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, er et yderst vigtigt mål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger, og som er anført i traktatens artikel 130 R [6].

[…]

[5] [I] betragtning af truslerne mod visse naturtyper og visse arter er det nødvendigt, at disse defineres som prioriterede, for at foranstaltninger med henblik på bevaringen af dem kan iværksættes særligt hurtigt.

6 — Jf. nu artikel 191 TEUF.

[6] […] [F]or at sikre genopretning eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter af fællesskabsbetydning bør man udpege særlige bevaringsområder for at oprette et sammenhængende europæisk økologisk net i henhold til en fastlagt tidsplan.

[7] […] [S]amtlige udpegede områder, herunder dem, der er udlagt som særligt beskyttede områder eller i fremtiden vil blive det i medfør af [fugledirektivet], bør indgå som led i det sammenhængende europæiske økologiske net.

[8] […] [D]e foranstaltninger, der er nødvendige som følge af bevaringsmålsætningen, bør iværksættes i hvert af de udpegede områder.

[…]«

8. Følgende definitioner fremgår af artikel 1:

»a) bevaring: de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette naturtyper og bestande af arter af vilde dyr og planter i en gunstig tilstand […]

[…]

j) lokalitet: et bestemt geografisk område, hvis areal er klart afgrænset

[…]

l) særligt bevaringsområde [7]: et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget

[…]«

7 — Herefter »SBO'er«.

9. Formålet med habitatdirektivet fastsættes i artikel 2, der bestemmer, at formålet med direktivet er at »bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse«, og at foranstaltninger pålagt i henhold til nævnte direktiv skal tage »sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning« og tage »hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg«.

10. Artikel 3, stk. 1, bestemmer: »Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000.« Nettet skal indeholde de særligt beskyttede områder udpeget af medlemsstaterne i henhold til fugledirektivet.

11. Bevaringsforanstaltningerne, der skal oprettes for særlige bevaringsområder, fastsættes i artikel 6, stk. 1 og 2:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

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

12. Artikel 7 bestemmer:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2-4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i [fugledirektivet] for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter [fugledirektivet], hvis denne dato er senere.«

13. I henhold til artikel 23 skal medlemsstaterne gennemføre habitatdirektivet inden for to år fra dets meddelelse.

De relevante faktiske omstændigheder og traktatbrudsproceduren

14. Efter en gennemgang af Østrigs net af beskyttede områder i 1999 og 2000 fandt Kommissionen, at der var mangler i udpegningen af beskyttede områder og den retlige ordning for beskyttelse af vilde fugle og deres habitater på disse lokaliteter. Den 23. oktober 2001 sendte den en åbningsskrivelse, som de østrigske myndigheder besvarede i 2002 og 2003.

15. Den 18. oktober 2004 sendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse, hvori det anførtes, at Hansag i delstaten Burgenland ikke var blevet udpeget som et beskyttet område for fugle, og at overfladeområdet på lokaliteten ved Niedere Tauern i delstaten Steiermark var blevet ulovligt reduceret. Østrig svarede i en skrivelse den 21. december 2004 og fremsatte en række supplerende betragtninger i 2005 og 2006.

16. Kommissionen fastholdt, at Østrig fortsat tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten. Den udstedte derfor en begrundet udtalelse den 15. december 2006. Fristen for at besvare den begrundede udtalelse udløb den 15. februar 2007. De østrigske myndigheder svarede den 20. februar 2007 og fremsendte en supplerende skrivelse den 24. september 2007.

17. Kommissionen var ikke tilfreds med Østrigs svar og anlagde derfor den foreliggende sag den 27. november 2007. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

»1) Det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle samt artikel 6, stk. 2, sammenholdt med artikel 7 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet

a) den ikke som særligt beskyttede områder i henhold til ornitologiske kriterier efter fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, korrekt har udpeget de områder, som med hensyn til antal og udstrækning i Østrig er bedst egnede til beskyttelse af fuglearter (»Hansag« i delstaten Burgenland), eller ikke korrekt har afgrænset dem (»Niedere Tauern« i delstaten Steiermark), og

b) en del af de allerede udpegede særligt beskyttede områder ikke er omfattet af den retlige beskyttelse, som kræves i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, samt habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med dettes artikel 7.

2) Republikken Østrig tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

18. Kommissionen, Republikken Østrig og den tyske regering (som intervenerede i sagen) afgav mundtlige indlæg under retsmødet.

Formaliteten

19. Republikken Østrig har anfægtet, at sagen kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at søgsmålets omfang rækker ud over den administrative procedures omfang, samt at det mangler sammenhæng og præcision.

Søgsmålets omfang

20. Østrig har gjort gældende, at søgsmålets omfang rækker videre end den administrative procedures omfang i tre henseender. For det første har Kommissionen åbenlyst udelukket Østrigs nationale bestemmelser om europæiske bevaringsområder [8] fra søgsmålet i dens begrundede udtalelse, men inddrager alligevel disse i dens stævning. For det andet er Kommissionens klage over, at SBO'er ingen eller utilstrækkelig retlig beskyttelse har, ikke identisk med den i den administrative fase fremlagte — stævningen indfører derimod nye krav om, at gennemførelsesforanstaltningerne skal indeholde specifikke forpligtelser og forbud for specifikke SBO'er og bestemte arter og habitater. For det tredje er den påståede mangel på retlig beskyttelse i delstaten Salzburg, selv om den er nævnt i den begrundede udtalelse, ikke medtaget i åbningsskrivelsen, og den påståede mangel på retlig beskyttelse i Niederösterreich er nævnt for første gang i selve stævningen.

21. Efter min mening er Kommissionens stævning forenelig med klagepunkterne i den administrative procedure med hensyn til den påståede mangel på retlig beskyttelse i Østrig.

22. Ifølge Domstolens faste praksis er genstanden for en sag anlagt i henhold til artikel 226 EF afgrænset af den administrative procedure, og Kommissionens sagsanlæg skal

8 — Udtrykket »europæisk bevaringsområde« er ikke defineret af nogen af parterne. Ud fra Kommissionens begrundede udtalelse forstår jeg det som en henvisning til områder, der er blevet udpeget som nationalparker eller naturreservater, der hører under de relevante delstatsmyndigheders kompetence. Udtrykket synes ikke at betyde det samme som et SBO eller et SBVO. Det ser dog ud til, at et »europæisk bevaringsområde« kan være sammenfaldende med enten et SBO eller et SBVO.

være baseret på de samme klagepunkter [9]. Dette princip forhindrer ikke Kommissionen i at fremføre klagepunkterne mere detaljeret i dens stævning, såfremt den ikke ændrer søgsmålets genstand [10].

23. Med hensyn til Østrigs første argument mener jeg, at Kommissionen i den begrundede udtalelse har forklaret, at europæiske bevaringsområder (lokaliteter, der hører under delstatsmyndigheders kompetence [11]) også kan udpeges som SBO'er. Den har imidlertid anført, at ingen særlige retlige beskyttelsesforanstaltninger er blevet indført i mange af sådanne områder. Det fremgår derfor, at Kommissionen henviser til områder, der er udlagt som europæiske bevaringsområder på nationalt eller delstatsniveau, og som endvidere er udpegede som SBO'er i henhold til fugledirektivet, som omfattet af traktatbrudsproceduren i den begrundede udtalelse. Jeg er derfor uenig i Republikken Østrigs argument om, at dette klagepunkt er blevet indført i stævningen uden først at være blevet rejst i den administrative korrespondance.

24. Vedrørende Republikken Østrigs andet og tredje argument er Kommissionens påpegning af, at den retlige beskyttelse af SBO'er skal være målrettet og specifik, en udvidelse af dens tidligere påstand om, at den retlige beskyttelse for udpegede lokaliteter er utilstrækkelig. Dermed ændrer den ikke søgsmålets omfang ved at indføre nye klagepunkter. I både den begrundede udtalelse og stævningen har Kommissionen bekræftet, at klagepunkterne ikke er begrænset til de lokaliteter, der er nævnt som eksempler i den administrative fase, men omfatter hele Østrig.

25. Jeg mener således, at på trods af at stævningen er mere detaljeret end åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, er sagsgenstandens omfang, som den er udlagt i den administrative procedure og stævningen, den samme. Jeg mener derfor ikke, at sagen kan afvises af disse grunde.

Mangel på sammenhæng og præcision

26. Republikken Østrig har gjort gældende, at Kommissionen i dens klagepunkter ikke har uddybet, hvilke bestemmelser om udpegede SBO'er der ikke yder passende retlig beskyttelse. Republikken Østrig har gjort gældende, at den derfor ikke forstår, hvilke specifikke foranstaltninger Kommissionen mener, at den skal indføre for at afhjælpe det påståede traktatbrud.

27. Det fremgår af fast retspraksis, at den begrundede udtalelse og søgsmålet sammenhængende og præcist skal redegøre for

9 — Dom af 11.9.2001, sag C-67/99, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5757, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også dom af 26.4.2007, sag C-195/04, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 3351, præmis 18.

10 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 23, jf. ligeledes dommen i sagen Kommissionen mod Finland, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis.

11 — Jf. ovenfor i fodnote 6.

klagepunkterne, således at den sagsøgte medlemsstat utvetydigt forstår omfanget af den påståede tilsidesættelse af fællesskabsretten og kan forberede sit forsvar [12].

28. Derfor skal Kommissionen, når den gør en mangel på retlig beskyttelse gældende, identificere hvilken, hvis nogen, retlig beskyttelse der foreligger, og forklare, hvorfor den anser den retlige beskyttelse for at være utilstrækkelig. Undlader Kommissionen imidlertid at angive konkrete detaljer vedrørende f.eks. bestemte SBO'er, behøver det ikke nødvendigvis at medføre, at sagsanlægget er upræcist eller usammenhængende.

29. Der er ingen tvivl om, at genstanden for Kommissionens andet klagepunkt er den påståede utilstrækkelige retlige beskyttelse af SBO'er i Østrig. Kommissionens argument om, at retlig beskyttelse skal være målrettet og specifik, er hverken uklart eller uforståeligt.

30. Jeg mener derfor, at Republikken Østrig har fået en tilstrækkelig angivelse af Kommissionens sag til at forberede sit forsvar.

12 — Dom af 18.12.2007, sag C-186/06, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 12093, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis.

Den nedlagte påstand

31. Det fremgår af Domstolens praksis, at kun områder, der allerede er udlagt som SBO'er, falder ind under habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, og artikel 7, der erstatter bestemmelsen i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum [13]. Områder, der ikke endnu er udlagt som SBO'er, men som skulle have været det, henhører fortsat under fugledirektivets artikel 4, stk. 4, først punktum [14]. Man kunne derfor have forventet, at Kommissionen, for at fremme det andet klagepunkt, klart ville have identificeret de konkrete områder [15], der ikke er blevet udlagt som SBO'er, for at klargøre, hvorfor de skulle have været det, og dernæst have gjort gældende, hvorfor den mener, at fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, er blevet tilsidesat [16].

32. Kommissionen har ikke identificeret de områder, der skulle have været udlagt som SBO'er med henvisning til oplysninger om afgrænsning af de relevante lokaliteter eller til ornitologiske kriterier, der skal danne

13 — Dom af 12.7.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10799, præmis 43-46.

14 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 47.

15 — Hvad angår Kommissionens andet klagepunkt, hvori den identificerer bestemte lokaliteter, som de østrigske myndigheder udlagde som SBO'er efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (f.eks. i delstaterne Burgenland og Wien). Domstolen er dog ikke i stand til at vurdere, hvorvidt fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, gælder for disse lokaliteter, jf. grundene anført nedenfor i punkt 80.

16 — Jf., som en slags modsætning, dom af 13.12.2007, sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10947, præmis 169-175, hvor Kommissionen valgte at medtage lokaliteter, der ikke var blevet udlagt som SBO'er, i sagsgenstanden, med påstand om manglende anvendelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, først punktum.

grundlag for en vurdering af egnetheden til udlægning [17]. Den har heller ikke givet en specifik redegørelse for, hvorvidt artikel 4, stk. 4, første punktum, gælder for disse områder og i så fald, hvorfor den har gjort gældende, at Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne bestemmelse.

Realiteten

Det første klagepunkt — undladelse af udpegning af Hansag som et SBO og indskrænkning af SBO'et i Niedere Tauern

33. Domstolen er derfor ikke i stand til at vurdere, hvorvidt artikel 4, stk. 4, første punktum, bør gælde i områder i Østrig, der ikke er udpeget som SBO'er, men skulle have været det.

Hansag

34. Domstolen har understreget, at medlemsstaternes forpligtelse til at foretage en punktlig gennemførelse af fugledirektivet er særlig vigtig, da forvaltningen af det fælles eje er betroet dem [18]. I en sag, hvor der påstås utilstrækkelig gennemførelse, er det tilsvarende vigtigt for Kommissionen at sikre, at Domstolen råder over alle de nødvendige elementer, der gør det muligt at undersøge og bedømme, om den sagsøgte medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten. Dette har Kommissionen helt klart undladt at gøre.

35. Kommissionen har gjort gældende, at fugledirektivet pålægger medlemsstaterne som SBO'er at udlægge alle de områder, der er bedst egnede med hensyn til antal og udstrækning til beskyttelsen af de arter, der er opført i bilag I, og at træffe lignende foranstaltninger for regelmæssigt tilbagevendende vandrende arter (der ikke er opført i bilag I) med hensyn til deres yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder, samt rasteområderne inden for deres trækruter. Hansag er blevet identificeret som det bedst egnede område for beskyttelsen af bestemte fuglearter, særligt *Otis tarda* (stortrappe), *Circus pyargus* (hedehøg) og *Asio flammeus* (mosehornugle).

36. Østrig har anført, at Hansag blev udlagt som et SBO den 3. august 2008.

17 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 47, hvor Domstolen udtalte, at det for at udlægge de bedst egnede områder som SBO'er er nødvendigt at opdatere de videnskabelige data for at bestemme situationen for de mest truede arter og de arter, der udgør fællesskabseje.

18 — Dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis. Jf. ligeledes dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 277.

37. Det er åbenbart, at Østrig ikke har udlagt Hansag som et SBO inden for den tidsperiode, der er fastlagt i den begrundede udtalelse, som udløb den 15. februar 2007. Kommissionens søgsmål er således begrundet i denne henseende.

39. Østrig har anerkendt, at det indskrænkede område er utilstrækkeligt til at yde beskyttelse for tre fuglearter (flyvefærdige unger af *Charadrius morinellus*, *Bonasa bonasia* og *Picus canus*) og derfor bør udvides. Dog er Østrig ikke enig i, at SBO'et bør udvides til dets oprindelige grænse for også at omfatte skovarterne *Aegolius funerus*, *Glaucidium passerinum*, *Dryocopus martius* og *Picoides tridactylus*.

Niedere Tauern

38. Kommissionen er af den opfattelse, at Østrigs oprindelige beslutning den 3. november 1997, hvor lokaliteten blev udlagt som omfattende et overfladeareal på 169 000 hektar, blev truffet i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1. Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at ved efterfølgende at indskrænke udstrækningen af Niedere Tauerns SBO to gange (med 31 258 hektar i 1999 og derefter med yderligere 50 600 hektar i 2001), i strid med de disponible ornitologiske oplysninger, har Østrig tilsidesat sine forpligtelser. Kommissionen hævder, at begge indskrænkninger har haft en negativ indvirkning på bestemte arter af skovfugle, der sædvanligvis yngler mindre end 1 500 meter over havets overflade — *Aegolius funereus* (perleugle), *Glaucidium passerinum* (spurveugle), *Dryocopus martius* (sortspætte) og *Picoides tridactylus* (tretået spætte) — og redeområder for opdræt af flyvefærdige unger af arterne *Charadrius morinellus* (pomeransfugl), *Bonasa bonasia* (hjerpe) og *Picus canus* (gråspætte).

40. Ifølge fast retspraksis [19] er medlemsstaterne forpligtet til som SBO'er at udpege alle de lokaliteter, der efter ornitologiske kriterier synes bedst egnede til bevaring af de arter, der er opført i bilag I, og tilsvarende foranstaltninger skal træffes for trækfuglearter i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2. Domstolen har desuden fastslået, at det skøn, som medlemsstaterne har ved valget af de områder, der er bedst egnede til at blive udpeget som SBO'er, ikke vedrører hensigtsmæssigheden af at udpege de områder som SBO'er, der efter ornitologiske kriterier er bedst egnede, men udelukkende vedrører anvendelsen af disse kriterier i forbindelse med afgørelsen af, hvilke områder der er de bedst egnede, når det gælder beskyttelsen af de i bilag I til fugledirektivet nævnte arter (jf. bl.a. dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3031, præmis 61) [20].

19 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis.

20 — Dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis.

41. Kommissionen har påberåbt sig en ornitologisk rapport [21] (bestilt af delstaten Steiermark) som støtte for dens argument om, at lokalitetens oprindelige grænse skal genopføres.

42. Østrig har anerkendt, at de videnskabelige og ornitologiske oplysninger viser, at Niedere Tauern som habitat for mindst ni forskellige arter af skov- og alpine fugle [22] er blandt landets vigtigste områder, og Østrig har endvidere anerkendt, at den af Kommissionen påberåbte rapport indeholder ornitologiske kriterier, men sætter efterfølgende spørgsmålstegn ved, hvad det beskriver som »manglen på tilstrækkelige data, der kan udgøre grundlaget for en afgrænsning, der er teknisk bestemt«, ved udfærdigelsen af rapporten [23]. Endelig har Østrig anført, at selv om medlemsstaten anerkender, at de alpine skove giver et habitat for de arter, der er identificeret af Kommissionen, er det ikke i sig selv et tilstrækkeligt grundlag for at medtage disse områder i SBO'et.

43. Det synes ubestridt, at den oprindelige afgrænsning af lokaliteten var baseret på ornitologiske kriterier og derfor var foretaget i overensstemmelse med fugledirektivets artikel 4, stk. 1. Parterne er dog uenige om, hvorvidt en begrænsning af overfladearealet er i overensstemmelse med direktivet.

44. Det fremgår ikke af fugledirektivet, hvad der skal ske, hvis en medlemsstat ønsker at reducere en eksisterende lokalitets areal. Det er derfor nødvendigt at ekstrapolere under hensyn til mål og formål i både fugle- og habitatdirektivet.

45. Jeg mener, at når et SBO, i overensstemmelse med det ornitologiske materiale, er blevet udpeget som bedst egnet for den pågældende art [24], skal en medlemsstat, der ønsker at reducere den geografiske udstrækning af det pågældende SBO, have ajourførte videnskabelige og ornitologiske data til rådighed for at underbygge dens (implicitte) påstand om, at den kan gøre det uden at bringe det krævede beskyttelsesniveau i fare [25]. Hvis denne test kan opfyldes, er det min opfattelse, at en medlemsstat kan justere et SBO's geografiske udstrækning. Det er da nødvendigt for Kommissionen, der bærer bevisbyrden

21 — Rapport udarbejdet af H. Gallaun, P. Sackl, C. Praschk, M. Schardt og P. Trinkaus (2006), nævnt i punkt 44, fodnote 48, i Kommissionens stævning (»Gallaun et al (2006)«). Kommissionen henviser i stævningen endvidere til Lentner-rapporten fra 2004, »Ornithological observations in the framework of the reduction of the Special protection area Niedere Tauern in the context of the Birds Directive 79/409/EEC« (»Lentner (2004)«).

22 — Da Østrig ikke identificerer dem, kan jeg heller ikke.

23 — Østrig har påberåbt sig en senere undersøgelse udarbejdet af Josef Eisner, dateret den 18.12.2007, om SBO Niedere Tauern AT2209000 (»Eisner (2007)«).

24 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis.

25 — Jf. punkt 40 ovenfor. En medlemsstat kan, ved at bestille eller anskaffe en passende undersøgelse sikre sig, at et SBO kan reduceres, uden at det truer direktivets mål, før den godkender en sådan formindskelse. Jeg accepterer, at en medlemsstat kan supplere de fremlagte beviser under den administrative procedure frem til den frist, der er fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse. Jf. dom af 28.6.2007, sag C-235/04, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5415, præmis 23 og 24.

i forbindelse med eventuelle efterfølgende traktatbrudssøgsmål [26], at forelægge det nødvendige materiale for at vise, at de af medlemsstaten påberåbte beviser var utilstrækkelige eller forkerte [27].

46. I den foreliggende sag har Østrig ikke fremlagt noget ornitologisk materiale for Domstolen, der kunne vise, at reduktionen af Niedere Tauerns SBO's udstrækning i 1999 eller 2001 var berettiget på det tidspunkt, hvor reduktionen fandt sted. Ifølge Domstolens faste praksis skal en medlemsstat, for at udlægge det bedst egnede område som et SBO, benytte de mest ajourførte disponible videnskabelige oplysninger — i sager, hvor et traktatbrudssøgsmål er indledt, skal dette materiale være til rådighed ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [28].

47. Østrig søger nu at påberåbe sig Eisner (2007) for at undergrave det af Kommissionen fremlagte videnskabelige materiale. Efter min mening kan den undersøgelse — der blev færdiggjort den 6. december 2007, et godt stykke tid efter fristens udløb (15.2.2007) — dog ikke påberåbes for at godtgøre den åbenbare mangel på teknisk begrundelse for reduktionerne i 1999 og 2001. Østrig har følgelig ikke fremlagt de relevante videnskabelige oplysninger til at påvise, at landets forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, kunne opfyldes ved en reduktion af Niedere Tauerns SBO.

48. Hertil kommer, at Østrigs argument om, at en forpligtelse til at udvide området til dets oprindelige afgrænsning skal baseres på præcise data, ikke er understøttet af ordlyden i fugledirektivet, og at ingen videnskabelige oplysninger er blevet fremlagt for Domstolen for at påvise, at fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, kan opfyldes ved at udpege andre lokaliteter som SBO'er i forbindelse med de af Kommissionen identificerede fuglearter.

49. Jeg finder derfor dette klagepunkt begrundet.

Det andet klagepunkt — manglende indførelse af et effektivt retssystem for SBO'er

50. Af hensyn til klarheden vil jeg opdele min gennemgang af det andet klagepunkt i to dele. Først skal jeg undersøge Kommissionens generelle principielle argument om graden af

26 — Dom af 11.6.2003, sag C-434/01, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 13239, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis, jf. endvidere dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 167.

27 — Ifølge Domstolens faste praksis betragtes »Inventory of Important Bird Areas in the European Community«, udgivet i 1989 og 2000 (henholdsvis »IBA 1989« og »IBA 2000«), som den mest autoritative undersøgelse, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 40 og 48. I den foreliggende sag har Kommissionen påberåbt sig to rapporter: Lentner (2004) og Gallaun et al (2006).

28 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis.

skøn, som en medlemsstat nyder med hensyn til gennemførelsen af fugle- og habitatdirektiverne (spørgsmålet, der foranledigede Tysklands intervention i sagen). Derefter skal jeg undersøge Kommissionens specifikke klagepunkter, delstat for delstat.

Skønsmargen

51. Kommissionen har gjort gældende, at for at foretage en korrekt gennemførelse af fugle- og habitatdirektiverne skal særlige bevaringsforanstaltninger vedtages på en måde, der sikrer, at retligt bindende forpligtelser og forbud indføres for at yde beskyttelse for SBO'er, og disse foranstaltninger skal vedtages i den samme retsakt, der udlægger et område som et SBO.

52. Østrig har gjort gældende, at fugle- og habitatdirektivernes ordlyd ikke foreskriver, hvilken form for foranstaltninger der kræves for deres gennemførelse. Det er kun nødvendigt at indføre særlige forbud, hvis der er tegn på, at en forringelse af en lokalitets eksisterende vilkår er sandsynlig. Hvis lokaliteten ydermere er underlagt eksisterende generelle bevaringsforanstaltninger i henhold til nationale regler, der beskytter alle arter, foreligger der en de facto-beskyttelse ud over den, der kræves af fugledirektivet.

53. Den tyske regering har gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at indføre særlige forpligtelser og forbud for hvert SBO i en retligt bindende lov.

54. Efter min opfattelse understøttes Kommissionens hovedpåstand om, at særlige bevaringsforanstaltninger skal indføres ved bindende forpligtelser eller forbud, ikke af de generelle fællesskabsretlige principper eller af ordlyden af fugledirektivet eller habitatdirektivet [29].

55. Det fremgår af artikel 249, stk. 3, EF [30], at et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for den medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at vælge form og midler for gennemførelsen [31]. Derfor kan Østrig, som enhver anden medlemsstat, vælge form og midler for gennemførelsen af fugle- og habitatdirektiverne.

56. Ved den mundtlige fremlæggelse erkendte Kommissionen, at intet i hverken fugle- eller habitatdirektivernes ordlyd tyder på, at den retlige beskyttelse af SBO'er skal være

29 — Efterfølgende vedrører henvisningerne til fugle- og habitatdirektiverne de specifikke omtvistede bestemmelser — fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med artikel 7.

30 — Jf. nu artikel 288 TEUF.

31 — Jf., i denne sammenhæng, dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 157 og den deri nævnte retspraksis.

indarbejdet i den samme retsakt, der udlægger en lokalitet som et SBO. Tilsvarende foreskriver direktivernes ordlyd ikke, at særlige bevaringsforanstaltninger kun kan antage form af særlige forpligtelser og forbud.

57. Jeg mener således, at en strategi, der foregiver at foreskrive form og middel for gennemførelsen, er i strid med både ordlyden af den konkrete foreliggende lovgivning og med de generelle fællesskabsretlige principper.

58. En række andre betragtninger taler ligeledes imod den af Kommissionen fremlagte strategi.

59. Fugle- og habitatdirektiverne har samme formål, nemlig at bidrage til at sikre biologisk mangfoldighed gennem bevaringen af naturlige habitater og, i forbindelse med fugle, af alle arter, der forekommer i naturen i vild tilstand [32]. SBO'er oprettet i henhold til fugledirektivet er anlagt under Natura 2000, der er etableret som et sammenhængende europæisk økologisk net i henhold til habitatdirektivet [33]. Jeg finder derfor, som jeg fastslog i Stadt Papenburg-sagen [34], at der er en tæt forbindelse mellem de to direktiver, og at de bør fortolkes i overensstemmelse hermed.

60. I habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, opstilles en række mulige foranstaltninger, der kan indføres for SBO'er, herunder lovmæssige, administrative eller kontraktlige foranstaltninger, der stemmer overens med de økologiske krav for det naturlige habitat for de pågældende arter. Efter min opfattelse bør medlemsstaterne være i stand til at gøre brug af en tilsvarende række muligheder i forbindelse med vedtagelsen af særlige bevaringsforanstaltninger i henhold til fugledirektivet [35].

61. I den henseende bestemmer fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, at formålet med særlige bevaringsforanstaltninger vedrørende habitaterne for arterne opført i bilag I og for trækfuglearter (ikke opført i bilaget) er at sikre overlevelsen og reproduktionen i deres udbredelsesområde. For at iværksætte den forpligtelse skal en medlemsstat vurdere og indføre passende foranstaltninger for at sikre, at et habitat bevares, vedligeholdes og/eller genoprettes med henblik på at opfylde målsætningen i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2. Det betyder imidlertid ikke, at *kun* foranstaltninger, der indfører forbud og forpligtelser, kan benyttes til at gennemføre fugle- og habitatdirektiverne. Det betyder heller ikke, at forbud og forpligtelser skal benyttes i alle tilfælde (selv hvor andre foranstaltninger også er blevet vedtaget).

32 — Fugledirektivets artikel 1 og habitatdirektivets artikel 2.

33 — Artikel 3, stk. 1, i og syvende betragtning til habitatdirektivet.

34 — Jeg henviser til punkt 34 i mit forslag til afgørelse i sag C-226/08, Sml. I, s. 131.

35 — SBVO indføres i habitatdirektivet, jf. ovenfor i punkt 8-11. SBO'et er den parallelle udpegning af lokaliteter i henhold til fugledirektivet.

62. Forbud er f.eks. et nyttigt instrument til at yde beskyttelse mod en identificeret skadekilde. Forpligtelser er ligeledes nyttige, når den person, der skal omfattes af reglen, er let identificerbar. Sådanne foranstaltninger kan dog ikke nødvendigvis behandle alle eventualiteter og vil således ikke kunne yde effektiv beskyttelse mod mulige trusler, der endnu ikke er identificeret. I sådanne tilfælde kan det være nødvendigt at give beføjelser til de kompetente myndigheder, således at de kan træffe konkrete foranstaltninger i stedet for at reagere ved at udstede forbud eller forpligtelser.

63. Behovet for at indføre særlige bevaringsforanstaltninger skal derfor også tages op til overvejelse. Miljømæssige forhold forandrer sig. Medlemsstaterne har derfor behov for en grad af fleksibilitet i de værktøjer, de benytter [36].

64. Kommissionen har gjort gældende, at medlemsstaterne ikke kan bruge forskellige foranstaltninger i forskellige regioner. Jeg er uenig. Fugledirektivet kræver, at medlemsstaterne indfører foranstaltninger, der er egnede for den pågældende art. Det er uundgåeligt, at forskellige foranstaltninger er passende for at beskytte en art, der bygger rede i græsmarker, sammenlignet med en skovart, der bygger rede i træer. Foranstaltningerne vil også variere, alt efter om de er brugt til at bevare, vedligeholde eller genoprette en tilstrækkelig mangfoldighed og leveområder til bevarelsen af fugle.

65. Jeg mener derfor, at medlemsstaterne skal have en bred vifte af foranstaltninger til deres rådighed, som de kan vælge imellem for at gennemføre fugle- og habitatdirektiverne.

66. Kommissionen har fremsat tre konkrete betragtninger med hensyn til indholdet af de særlige bevaringsforanstaltninger, som medlemsstaterne efter dens mening skal indføre. For det første skal udpegningen af lokaliteten og de relevante foranstaltninger offentliggøres i et bindende instrument, der er gældende over for en tredjepart. For det andet skal medlemsstater indføre foranstaltninger, der

36 — Jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 20. Spørgsmålet i den sag var udpegning af lokaliteter, som Domstolen beskriver som værende underlagt en løbende forpligtelse. Efter min mening gælder det samme princip også for iværksættelsen af bevaringsforanstaltninger.

sikrer, at de særlige mål i fugle- og habitatdirektiverne opfyldes. For det tredje skal særlige bevaringsforanstaltninger være specifikke. De skal med andre ord gælde det specifikke SBO med hensyn til dets karakter og miljømæssige forhold, og de særlige arter, som det giver ly.

67. Inden jeg behandler disse betragtninger, skal to underliggende punkter understreges.

68. For det første ligger bevisbyrden i et traktatbrudssøgsmål hos Kommissionen, der skal påvise, at medlemsstaten har undladt at gennemføre fugle- og habitatdirektiverne [37]. Kommissionen skal derfor identificere den manglende beskyttelse, som den påstår vedrører en særlig art og/eller dens habitat. For det andet er medlemsstaterne forpligtet til at samarbejde med Kommissionen ved at give oplysninger om situationen inden for deres respektive områder. Det er især tilfældet i sager som den foreliggende, hvor detaljerede oplysninger om den miljømæssige karakter af en specifik lokalitet og de arter, der findes der, er afgørende for at vurdere, om der er indført effektive foranstaltninger til at yde passende beskyttelse. Uden et sådant samarbejde er det vanskeligt for Kommissionen at skaffe det nødvendige materiale til at udøve sine funktioner i henhold til artikel 211 EF [38] og sikre, at direktiverne rent faktisk anvendes [39].

Retligt bindende instrument

69. Det fremgår af Domstolens praksis, at direktivbestemmelser skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at det er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, som indebærer, at de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder [40].

70. Jeg er enig med Kommissionen i, at retssikkerhedsprincippet kræver, at udpegningen af SBO'er og de foranstaltninger, der indføres for at beskytte dem, skal vedtages på en sådan måde, at retssubjekter, der er berørt af sådanne foranstaltninger, er i stand til at gøre sig bekendt med omfanget af deres rettigheder og forpligtelser. Dette er allerede anerkendt af Domstolen, der tidligere har fastslået, at afgrænsningen af SBO'er skal have en uomtvistelig bindende karakter [41].

37 — Dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 167.

38 — Jf. nu artikel 17 TEU om Kommissionens generelle funktioner.

39 — Dom af 16.7.2009, sag C-427/07, Kommissionen mod Irland, Sml. I, 6277, præmis 105.

40 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 39, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis.

41 — Dom af 27.2.2003, sag C-415/01, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2081, præmis 21 og 22.

Særlige gennemførelsesforanstaltninger

71. Kommissionen har gjort gældende, at gennemførelsen i Østrig er utilstrækkelig, fordi lovgivningen, der gennemfører direktivet, blot henviser til den generelle målsætning om at »vedligeholde eller genoprette en gunstig bevaringstilstand i overensstemmelse med fugledirektivet« [42] i stedet for at gentage målsætningerne i fugle- og habitatdirektiverne.

72. Domstolens praksis viser imidlertid, at det ikke er nødvendigt at gengive et direktivs nøjagtige ordlyd for at gennemføre det [43]. Selv hvis direktivets ordlyd var gengivet ordret, betyder det ikke, at en »klippe-klistre«-teknik i gennemførelsen resulterer i en nøjagtig gennemførelse. For at fastslå, om gennemførelsen har været korrekt, er det altid nødvendigt at undersøge virkningen af gennemførelsesforanstaltningen i sin helhed, og om den når de særlige mål i det pågældende direktiv.

73. I den forbindelse har Domstolen fastslået, at målsætningerne i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, pålægger medlemsstaterne at give SBO'er et retligt beskyttelsessystem, der sikrer, at de fuglearter, der er opført i direktivets bilag I, kan overleve og yngle, og at trækfuglearter, som ikke er opført i bilag I, men som dog er regelmæssigt tilbagevendende, kan yngle, skifte fjer og overvintre. Beskyttelsen af SBO'er må ikke være begrænset til at undgå skadelige menneskelige virkninger, men skal også omfatte positive foranstaltninger til i givet fald at bevare eller forbedre områdets tilstand [44].

74. Det følger heraf, at vurderingen af, hvorvidt en medlemsstat har gennemført et direktiv fuldt ud, aldrig kan være en rent semantisk øvelse. Tværtimod skal der tages stilling til, om de nationale foranstaltninger gennemfører målsætningerne i fugle- og habitatdirektiverne.

Særlige foranstaltninger for specifikke SBO'er

75. Kommissionens påstand om, at foranstaltninger skal være specifikke, kan ikke vurderes abstrakt. For at slå fast, hvorvidt dens andet klagepunkt er begrundet, skal Kommissionen fremlægge beviser for Domstolen, der påviser, at dens bekymring er berettiget. En generel bestemmelse kan udgøre en tilstrækkelig gennemførelse, såfremt det er klart, at den gennemfører kravene i fugle- og habitatdirektiverne for den del af de nationale

42 — Denne formulering, givet som eksempel af Kommissionen i punkt 68 i dens svar, er taget fra delstatslovgivningen i Steiermark.

43 — Dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 89.

44 — Dom af 11.12.2008, sag C-293/07, Kommissionen mod Grækenland, præmis 22-24.

myndigheder, der anvender loven, og de personer, der berøres af bestemmelserne [45].

76. Eftersom bevisbyrden endvidere påhviler Kommissionen, hvis den ønsker at klage på grund af manglen på en specifik bestemmelse [46], skal den påvise, at der har været tale om mangel på beskyttelse af en specifik art, i forhold til hvilken (eller til hvis habitat) der er konstateret bekymring.

77. Kommissionen har valgt at fremlægge det andet klagepunkt på en meget generel måde. Den henviser til uddrag af lovbestemmelserne i de forskellige østrigske delstater. Den identificerer ikke fuglearterne og de relevante habitaters miljømæssige karakter, for hvilke den hævder, at der er grund til bekymring, og den godtgør generelt ikke bekymringen. Jeg mener ikke, at Kommissionen ved at gøre sin sag gældende på denne måde formår at løfte bevisbyrden med hensyn til anbringenderne om, at Østrig ikke har truffet specifikke foranstaltninger.

78. Domstolen er yderligere hæmmet i sin vurdering af det forhold, at ingen af parterne har fremlagt en klar redegørelse for de lovgivningsmæssige rammer for gennemførelsen af fugle- og habitatdirektiverne i Østrig. Der er heller ikke gjort tydeligt rede for situationen i hver delstat. Domstolen har blot udvalgt uddrag af lovgivningen, der er blevet forelagt af Kommissionen og Østrig til støtte for deres respektive opfattelser. Domstolen har ikke det fulde billede.

79. Mine konklusioner vedrørende det andet klagepunkt i Kommissionens stævning kan sammenfattes således: Jeg accepterer ikke Kommissionens generelle principielle argument med hensyn til den begrænsede måde, hvorpå medlemsstaterne kan gennemføre fugle- og habitatdirektiverne korrekt. Jeg har angivet, delstat for delstat, i hvilket begrænset omfang jeg mener, at Kommissionen har påvist, at dens påstand skal tages til følge. Dette skal ikke forstås således, at jeg er overbevist om, at Østrig har opfyldt sine forpligtelser fuldt ud i henhold til de to direktiver, som Kommissionen har påberåbt sig i denne sag. Det er nærmere den uundgåelige konsekvens af den måde, som Kommissionen har forelagt sagen på. I sidste instans mener jeg ikke, at det er rigtigt for Domstolen i et traktatbrudssøgsmål mod en medlemsstat at udføre omfattende detektivarbejde for at råde bod på manglerne i Kommissionens argumenter.

45 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 39, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis; med hensyn til gennemførelsen af habitatdirektivet, jf. ligeledes dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 21.

46 — Dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, er et eksempel på en sag, hvor Kommissionen klagede specifikt over, at en medlemsstat havde undladt at indføre særlige bevaringsforanstaltninger i henhold til fugledirektivet i forbindelse med et specifikt område (et vådområdemiljø i Seine-udløbet). Jf. ligeledes dom af 27.10.2005, sag C-166/04, Kommissionen mod Grækenland.

Kommissionens specifikke klagepunkter

Kärnten

81. Det er ubestridt, at kun én lokalitet i Kärnten var blevet klassificeret som et SBO ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [48]. I dens svar søgte Kommissionen åbenbart for første gang at omfatte *alle* SBO'er i delstaten Kärnten inden for rammerne af det andet klagepunkt [49], men modsagde derefter den opfattelse ved at anføre, at klagepunktet kun vedrørte en del af Flachwasserbiotop Neudenstein SBO.

Burgenland og Wien

80. Inden en detaljeret gennemgang af situationen i hver af de østrigske delstater vil jeg kort behandle delstaterne Burgenland og Wien. Kommissionen har medtaget begge delstater i det andet klagepunkt. Kommissionen har dog også anført, at *ingen* SBO'er var blevet udpeget i disse delstater, inden den begrundede udtalelses frist udløb [47]. Det er ikke muligt at vurdere tilstrækkeligheden af retlig beskyttelse for lokaliteter, der ikke er blevet udlagt som SBO'er. Kommissionens opfattelse er derfor selvmodsigende. Kommissionen har ikke i dens stævning medtaget en påstand om, at ingen SBO'er var blevet udpeget i Burgenland og Wien, da fristen i den begrundede udtalelse udløb. Derfor er en sådan klage irrelevant for påstanden (mangel på retlig beskyttelse af allerede udpegede SBO'er). Jeg ser derfor bort fra denne del af Kommissionens andet klagepunkt.

82. Kommissionen har gjort gældende, at lovgivningen, i henhold til hvilken lokaliteten i Flachwasserbiotop Neudenstein er blevet udlagt, er mangelfuld, for så vidt som den ikke indeholder et kort, der angiver lokalitetens afgrænsninger. Kommissionen har ligeledes anført, at der ikke er nogen angivelse af, hvilke arter der er beskyttet, eller af beskyttelses- og bevaringsmålene for de arter, som benytter lokaliteten som habitat.

83. Jeg er enig med Kommissionen i, at afgrænsningen af lokaliteten skal foretages på en måde, der er både klar og bindende for tredjepart, jf. grundene nævnt ovenfor i punkt 70.

47 — Lovgivningen, der udpeger SBO'et i Burgenland og Wien, var ikke indberettet til Kommissionen før udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Lovgivningen vedrørende Wien blev vedtaget den 17.10.2007. Jeg har ingen oplysninger, der bekræfter dato(erne), hvor lovgivningen for Burgenland blev vedtaget.

48 — Lokaliteten i Flachwasserbiotop Neudenstein blev udpeget ved Kärntens regerings forordning af 15.6.2005 (LGB1 No 47/2005) Europæisk Beskyttet Område Flachwasserbiotop Neudenstein.

49 — Der henvises til 12 andre lokaliteter i punkt 52 i Kommissionens svar.

84. Jeg er ikke enig i, at den nødvendige klarhed kun kan opnås ved et kort. Afhængig af kompleksiteten af formen på den pågældende lokalitet kan det være muligt at udpege en lokalitet ved henvisning til en række koordinater, der udtrykker bredde- og længdegraden af bestemte punkter langs dens ydergrænse, eventuelt også i forhold til andre, særligt fremtrædende, geografiske forhold. Under andre omstændigheder kan et kort være nødvendigt.

85. I den foreliggende sag er der ingen oplysninger, der angiver, at afgrænsningen af lokaliteten i Flachwasserbiotop Neudenstein fremgår tydeligt på en måde, der er tilgængelig for tredjepart, enten på et kort eller på anden måde.

86. Efter at have set på den forordning, der udpeger det pågældende SBO, mener jeg, at selv om den giver en grad af beskyttelse, indfører den ikke foranstaltninger, der kan sikre den fulde virkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7, for så vidt som den ikke indeholder bestemmelser, der gør det muligt for de kompetente myndigheder at træffe positive foranstaltninger for at undgå forringelse af de naturlige habitater og levestederne samt forstyrrelsen af de arter, for hvilke områderne er blevet udpeget.

87. Jeg mener derfor, at Kommissionens stævning er begrundet vedrørende manglende opfyldelse af kravene i fugledirektivet om at indføre foranstaltninger, der viser afgrænsningen af Flachwasserbiotop Neudenstein SBO, og at opfylde kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7.

88. Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at der skal indføres specifikke foranstaltninger for bestemte arter og deres habitater. I mangel af oplysninger om de arter, der findes, og om deres habitat kræver beskyttelse for at opfylde målene i fugle- og habitatdirektiverne, anser jeg dog dette klagepunkt for at være ubegrundet af de årsager, der er anført ovenfor i punkt 77.

Niederösterreich

89. Kommissionen har anført, at ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse var én lokalitet blevet udlagt som et SBO [50], men at det retlige beskyttelsessystem for den lokalitet er utilstrækkelig, da det ikke indeholder specifikke foranstaltninger for bestemte fuglearter og deres habitater.

50 — Lokaliteten i Tullnerfelder Donau-Auen udlagt i henhold til LG.5505-1 af 2001 (Niederösterreichs National Park lov).

90. Østrig har gjort gældende, at lokaliteten er omfattet af eksisterende lovgivning, som beskytter alle fugle, som lever naturligt i vild tilstand, som omhandlet i direktivet. Målsætningen med den eksisterende lovgivning er angivet at være at opnå en gunstig bevaringsstatus og at beskytte, hvad der beskrives som prioriterede arter og prioriterede habitater.

91. Kommissionen har fremlagt sin sag i abstrakt form. Den har ikke formået at identificere de bestemte fuglearter og deres habitater, for hvilke den mener, at specifikke foranstaltninger skal indføres, og dens bekymring for disse arter og deres habitater. Derfor finder jeg dette klagepunkt ubegrundet på dette punkt [51].

Oberösterreich

92. Kommissionen har bekræftet, at den er blevet oplyst om udpegningen af elleve lokaliteter som SBO'er, men hævder, at der ikke findes retlig beskyttelse for fem af dem [52], og at den retlige beskyttelse er utilstrækkelig for de seks andre [53].

93. Kommissionens klage er klart begrundet med hensyn til de fem SBO'er, for hvilke ingen foranstaltninger er blevet meddelt.

94. Foranstaltningerne for Ettenau, Trau-Donau-Auen og Frankinger Moos SBO'er [54] synes at være utilstrækkelige, for så vidt som trækfugle (ikke opført i bilag I) ikke er omfattet af lovgivningen. Derfor er Kommissionens stævning vedrørende dens klage over manglen på passende retlig beskyttelse i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, begrundet.

95. Det er også uklart, hvilke foranstaltninger, hvis nogen, de kompetente myndigheder kan træffe for at undgå »forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget« i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7 (for lokaliteterne Ettenau, Trau-Donau-Auen og Frankinger Moos SBO'er). Foranstaltningerne vedrørende Dachstein, Unterer Inn og Kalkalpen Nationalpark SBO'er [55] synes også at være utilstrækkelige på dette punkt.

96. Kommissionen bør derfor gives medhold på dette punkt.

51 — Jf. ovenfor i punkt 77.

52 — Lokaliteterne i Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal og Untere Traun.

53 — Lokaliteterne i Ettenau, Traun-Donau-Auen, Frankinger Moos, Dachstein og Unterer Inn og nationalparken Kalkalpen.

54 — Delstatslovgivningen findes følgende steder: Ettenau — LGB1 No 110/2005, Trau-Donau-Auen LGB1 No 32/2004, Frankinger Moos LGB1 No 25/2005.

55 — Den relevante lovgivning findes følgende steder: Dachstein — LGB1 No 6/2005, Unterer Inn — LGB1 No 69/2004, Nationalpark Kalkalpen — LGB1 No 58/2005.

97. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at retlig beskyttelse skal være specifikt målrettet, men har igen, med hensyn til lokaliteterne Dachstein, Unterer Inn og Kalkalpen Nationalpark, undladt at identificere de arter, for hvilke den mener, at specifikke foranstaltninger skal indføres, og dens bekymring vedrørende dem og deres habitater. Dette klagepunkt er derfor ubegrundet på dette punkt [56].

Salzburg

98. Kommissionen har anført, at den var blevet oplyst om retlige beskyttelsesforanstaltninger for 15 SBO'er i denne delstat [57]. Den har frafaldet sin klage for ni af disse lokaliteter.

99. Kommissionen fastholder sin klage med hensyn til seks lokaliteter: Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor og Hohe Tauern. Republikken Østrig har bekræftet, at lokaliteterne i Burmooser Moor og Salzachauen ikke havde retlig beskyttelse ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Hvad angår lokaliteten i Hochgimpling blev de nationale regler bekendtgjort efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse og kan derfor ikke tages i betragtning.

100. Heraf følger, at Kommissionen skal gives medhold hvad angår tre af disse SBO'er [58].

101. Republikken Østrig har gjort gældende, at lovgivningen vedrørende lokaliteterne i Oichtenriede og Wallersee-Wengermoor indfører bestemmelser svarende til dem, Kommissionen har accepteret som passende retlig beskyttelse for lokaliteten i Winklmoos, for hvilken den har trukket sin klage tilbage. I Østrigs forsvar er lovgivningen beskrevet som værende blevet kundgjort — hvorved jeg forstår, at den er blevet offentliggjort — den 1. juli 2006. Kommissionen har dog anført, at den ikke er blevet underrettet om nogen gennemførelsesforanstaltninger for disse to lokaliteter.

102. Medlemsstaterne er i henhold til fugle- og habitatdirektiverne forpligtet til både at gennemføre direktiverne og at underrette om gennemførelsesforanstaltningerne [59]. I manglen af oplysninger, der angiver, at foranstaltninger, der indfører passende retlig beskyttelse for lokaliteterne i Oichtenriede og Wallersee-Wengermoor, blev behørigt anmeldt, mener jeg, at Kommissionen skal gives medhold på dette punkt.

56 — Jf. ovenfor i punkt 77.

57 — Klemmerich, Dürrnbachhorn, Martinsbichl, Hochgimpling, Joching, Weidmoos, Winklmoos, Gernfilzen-Bannwald, Kematen, Obertauern-Hundsfeldmoor, Salzachauen, Oichtenriede, Bürmooser Moor, Wallersee-Wengermoor og Hohe-Tauern.

58 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 74.

59 — Fugledirektivets artikel 18 og habitatdirektivets artikel 23 skulle have været gennemført fuldt ud i Østrig den 1.1.1995. Jf. ligeledes dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 39, præmis 105-108, om pligten til at oplyse Kommissionen om gennemførelsen.

103. Hvad angår lokaliteten i Hohe Tauern har Republikken Østrig anført, at beskyttelse ydes af delstatslovgivning LGBl No.58/2005 og delstat Salzburgs lov om naturbeskyttelse (Salzburger Naturschutzgestz). Selv om disse foranstaltninger indfører en vis grad af beskyttelse for de vilde dyr, der forekommer i Hohe Tauerns SBO, ser de ikke ud til fuldt ud at gennemføre habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7, for så vidt som de ikke gør det muligt for de kompetente myndigheder at træffe positive foranstaltninger for at undgå »forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget«. Jeg mener derfor, at Kommissionen skal gives medhold i dette klagepunkt vedrørende Hohe Tauern, for så vidt som Kommissionen har påvist en mangel på retlig beskyttelse i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med artikel 7.

104. Heraf følger efter min opfattelse, at Kommissionens påstand skal tages til følge med hensyn til de seks lokaliteter Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor og Hohe Tauern.

105. Endeligt har Kommissionen med hensyn til Hohe Tauern gjort gældende, at retsbeskyttelsen skal være målrettet. Den har igen undladt at identificere de arter, for hvilke den mener, at specifikke bevaringsforanstaltninger bør indføres, og dens bekymring i forhold til disse arter og deres habitater. Derfor anser jeg dette klagepunkt for ubegrundet på dette punkt [60].

Steiermark

106. Kommissionen har anerkendt, at et retligt beskyttelsessystem for hvert udpeget SBO eksisterer i delstatsloven om naturbeskyttelse [61], men har gjort gældende, at den er for generel til at opfylde kravene i fugle- og habitatdirektiverne. Kommissionen har igen undladt at identificere de arter, for hvilke den mener der bør indføres specifikke foranstaltninger, og dens bekymring i forhold til disse arter og deres habitater. Derfor anser jeg dette klagepunkt for ubegrundet på dette punkt [62].

Tyrol

107. Kommissionen har gjort gældende, at den eksisterende lovgivning [63] giver generel beføjelse [64] til at vedtage specifikke

60 — Jf. ovenfor i punkt 77.

61 — Steiermarks naturbeskyttelseslov af 1976 (NschG 1976), LGB1 No 65, ændring offentliggjort i LGB1 No 71/2007 af 22.5.2007.

62 — Jf. ovenfor i punkt 77.

63 — Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) (lov i delstaten Tyrol om naturbeskyttelse) af 12.5.2004.

64 — Artikel 14, stk. 3, i TNSchG.

bevaringsforanstaltninger for at indføre retlig beskyttelse i henhold til fugledirektivet. Dog var ingen sådanne foranstaltninger vedtaget ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

108. Østrig har ikke bestridt, at det forholder sig sådan.

109. Som jeg allerede har gjort opmærksom på, finder Domstolen, at en punktlig gennemførelse af fugle- og habitatdirektiverne er særlig vigtig [65]. Desuden kræver retssikkerhedsprincippet, at gennemførelsesrammen skal være præcis og klar. Efter min mening kan det ikke sikres ved henvisning til en generel magt, i henhold til hvilken ingen bindende foranstaltninger bliver indført [66].

110. Jeg er derfor af den opfattelse, at Kommissionen skal gives medhold vedrørende Tyrol.

Vorarlberg

111. Kommissionen har anført, at der ikke er iværksat nogen specifikke foranstaltninger, der fastsætter de specifikke beskyttelses- og bevaringsmål eller forpligtelser eller forbud for de lokaliteter, der er udlagt som SBO'er i denne delstat.

112. Dog har Kommissionen endnu en gang undladt at identificere, hvilke arter den mener, at der skal træffes specifikke foranstaltninger for, og dens bekymring med hensyn til disse arter og deres habitater. Derfor anser jeg dette klagepunkt for ubegrundet på dette punkt [67].

Sagens omkostninger

113. Både Kommissionen og Republikken Østrig har anmodet om, at modparten tilpligtes at betale omkostningerne. Efter min vurdering kan Kommissionen kun gives medhold i nogle dele af dens påstand.

114. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, første afsnit, bærer hver part sine egne omkostninger.

65 — Jf. ovenfor i punkt 34.

66 — Jf. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 12.

67 — Jf. ovenfor i punkt 77.

Forslag til afgørelse

115. Jeg foreslår på denne baggrund Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Republikken Østrig har tilsidesat Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om bevaring af vilde fugle (»fugledirektivet«), idet den (i tilfældet »*Hansag*« i delstaten Burgenland) ikke har udpeget eller i tilfældet »*Niedere Tauern*« i delstaten Steiermark ikke korrekt i henhold til ornitologiske kriterier har afgrænset de områder, som med hensyn til antal og udstrækning i Østrig er bedst egnede, som særligt beskyttede områder for bevarelse af fuglearter i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i direktivet om bevaring af vilde fugle.

2) Republikken Østrig har ikke ydet passende retsbeskyttelse på følgende punkter:

— i delstaten Kärnten i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, ved at undlade at afgrænse omfanget af Flachwasserbiotop Neudensteins SBO i et bindende instrument, der kan offentliggøres til og påberåbes af tredjepart, og ved at undlade at gennemføre artikel 6, stk. 2, og artikel 7 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (»habitatdirektivet«) fuldt ud med hensyn til dette SBO

— i delstaten Oberösterreich i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og ved at undlade at gennemføre habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7 fuldt ud for SBO'erne i Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald,

Pfeifer Anger, Oberes Donautal, Untere Traun, Ettenau, Trau-Donau-Auen Frankinger Moos, og ved at undlade at gennemføre habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7 fuldt ud for lokaliteterne i Dachstein og Unterer Inn og SBO'et i Kalkalpen National Park

— i delstaten Salzburg i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og ved at undlade at gennemføre habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7 fuldt ud for lokaliteterne i Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede og Wallersee-Wengermoor, og ved at undlade at gennemføre habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7 fuldt ud for lokaliteten i Hohe Tauren

— i delstaten Tyrol i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og ved at undlade at gennemføre habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7 fuldt ud for det allerede udpegede SBO.

3) I øvrigt frifindes Republikken Østrig.

4) Hver part bærer sine egne omkostninger.«