FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SHARPSTON
föredraget den 25 februari 2010 [1]

1. Detta är andra omgången i en serie fördragsbrottsförfaranden [2] om brister i Österrikes införlivande av fågeldirektivet [3] där det uppkommer frågor angående medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförande av direktivet. Kommissionen har yrkat att domstolen enligt artikel 226 EG [4] ska fastställa att Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet samt artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet. [5]

2. Kommissionen har anfört två anmärkningar. Den första är att Österrike inte på rätt sätt utsett två områden som särskilda skyddsområden enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, nämligen Hansag i delstaten Burgenland och Niedere Tauern i delstaten Steiermark. Den andra anmärkningen är att Österrike inte har infört tillfredsställande rättsligt skydd för vissa av de områden som redan utsetts som särskilda skyddsområden.

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

Fågeldirektivet

3. Enligt artikel 1.1 ”behandlar [fågeldirektivet] bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas”. Enligt artikel 2 ska medlemsstaterna ”med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att

1 — Originalspråk: engelska.

2 — I den första omgången meddelades domar den 12 juli 2007 i mål C-507/04, kommissionen mot Österrike (REG 2007, s. I-5939), och den 23 mars 2006 i mål C-209/04, kommissionen mot Österrike (REG 2006, s. I-2755). I det förstnämnda målet hävdade kommissionen att Österrike hade underlåtit att införliva artiklarna 1.1, 1.2, 5, 6.1, 7.1, 7.4, 8, 9.1, 9.2 och 11 i fågeldirektivet. I det sistnämnda målet hävdade kommissionen att Österrike hade underlåtit att klassificera vissa områden som särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet och att Österrike inte hade följt livsmiljödirektivets bestämmelser i samband med ett byggnadsprojekt.

3 — Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161).

4 — Nu artikel 258 FEUF.

5 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114).

återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå".

4. I artikel 3.1 anges att medlemsstaterna "[m]ot bakgrund av kravet i artikel 2 skall ... vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga de fågelarter som avses i artikel 1". I artikel 3.2 slås fast att en av de åtgärder som är nödvändiga för att "skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga de fågelarter som avses i artikel 1" är "att avsätta skyddade områden".

5. I artikel 4 föreskrivs följande:

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

I samband med detta skall hänsyn tas till

a) utrotningshotade arter,

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

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

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

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

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

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, skall medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

3. Medlemsstaterna skall sända all relevant information till kommissionen, så att den kan ta lämpliga initiativ för att uppnå den samordning som är nödvändig för att säkerställa att de områden som anges i punkterna 1 och 2 ovan bildar en sammanhängande helhet som uppfyller behovet av skydd för dessa arter inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

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

6. I artikel 18 i fågeldirektivet anges följande:

"1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom två år efter dagen för anmälan. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv."

Livsmiljödirektivet

7. Följande skäl i livsmiljödirektivet är tillämpliga i förevarande mål:

"[1] Bevarande, skydd och förbättring av miljön, inbegripet bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, är ett väsentligt mål av allmänt intresse som gemenskapen strävar efter att uppnå, vilket slås fast i artikel 130 r[6] i fördraget.

...

[5] Med hänsyn till hoten mot vissa typer av livsmiljöer och vissa arter är det nödvändigt att definiera dessa som prioriterade, för att åtgärder för att bevara dem skall kunna genomföras snabbt.

6 — Nu artikel 191 FEUF.

[6] För att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus återställs eller upprätthålls hos livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse är det nödvändigt att utse särskilda bevarandeområden för att kunna skapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät enligt en fastställd tidsplan.

[7] Alla de utsedda områdena, även de som nu eller i framtiden klassificeras som särskilda skyddsområden i enlighet med [fågeldirektivet], måste införlivas med det sammanhängande europeiska ekologiska nätet.

[8] De åtgärder som är nödvändiga för att målsättningen vad gäller bevarandet skall kunna uppnås bör genomföras inom vart och ett av de utsedda områdena.

…"

8. I artikel 1 finns följande definitioner:

"a) *bevarande*: de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en gynnsam status enligt definitionen i e) och i) hos livsmiljöer och för populationer av arter av vilda djur och växter.

…

j) *område*: ett geografiskt bestämt område vars utbredning är tydligt avgränsad.

…

l) *särskilt bevarandeområde*[7]: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.

…"

7 — [Motsvarande fotnot i originalversionen saknar relevans för den svenska versionen. Övers. anm.]

9. Det framgår av artikel 2 att livsmiljödirektivets syfte är ”att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget” och att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska ”syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse” samt ”ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag”.

10. I artikel 3.1 anges följande: ”Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000”. Nätet ska omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med fågeldirektivet.

11. De bevarandeåtgärder som ska vidtas för särskilda bevarandeområden framgår av artikel 6.1 och 6.2:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

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

12. I artikel 7 anges följande:

”Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–6.4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i [fågeldirektivet] vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med [fågeldirektivet] har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.”

13. Enligt artikel 23 skulle medlemsstaterna genomföra livsmiljödirektivet inom två år efter dagen då det anmäls.

Bakgrund och förfarande

14. Efter en utvärdering av Österrikes nätverk av särskilda skyddsområden under åren 1999–2000, fann kommissionen att Österrike inte hade utsett särskilda skyddsområden på rätt sätt och att det fanns brister i det rättsliga skyddet för de vilda fågelarter som förekom på dessa områden samt deras livsmiljöer. Den 23 oktober 2001 sände kommissionen en formell underrättelse som de österrikiska myndigheterna besvarade år 2002 och år 2003.

15. Den 18 oktober 2004 hävdade kommissionen i en kompletterande formell underrättelse att Österrike inte hade klassificerat området Hansag i delstaten Burgenland som skyddat område för fåglar och att Niedere Tauerns yta i delstaten Steiermark hade reducerats på ett rättsstridigt sätt. Österrike svarade i brev av den 21 december 2004 och inkom med flera kompletterande anmärkningar under åren 2005–2006.

16. Kommissionen ansåg att Österrikes agerande alltjämt stred mot landets gemenskapsrättsliga skyldigheter, varför den utfärdade ett motiverat yttrande den 15 december 2006, med en svarsfrist som löpte ut den 15 februari 2007. De österrikiska myndigheterna inkom med svar den 20 februari 2007 och sände ett kompletterande brev den 24 september 2007.

17. Kommissionen fann inte Österrikes svar tillfredsställande och väckte därför förevarande talan den 27 november 2007. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— fastställa att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet samt artikel 6.2 jämförd med artikel 7 i livsmiljödirektivet, genom att

a) inte såsom särskilda skyddsområden enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet korrekt och i enlighet med ornitologiska kriterier klassificera (när det gäller ”Hansag” i delstaten Burgenland) eller avgränsa (när det gäller ”Niedere Tauern” i delstaten Steiermark) de områden i Österrike som till antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av fåglar, och

b) inte ge vissa av de områden som redan klassificerats som särskilda skyddsområden ett rättsligt skydd genom vilket kraven i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet och artikel 6.2 jämfört med artikel 7 i livsmiljödirektivet beaktas, samt

— förplikta Republiken Österrike att ersätta rättegångskostnaderna.

18. Kommissionen, Österrike och Tysklands regering (intervenient) har yttrat sig muntligt vid förhandlingen.

Upptagande till sakprövning

19. Österrike har bestritt att talan kan tas upp till sakprövning, då ansökan inte är konsekvent och precis samt avser mer än vad som omfattas av det administrativa förfarandet.

Ansökans omfattning

20. Österrike har hävdat att ansökan har vidare omfattning än det administrativa förfarandet i tre avseenden. För det första åberopas i ansökan Österrikes nationella lagstiftning om europeiska skyddszoner [8], trots att denna lagstiftning uppenbarligen inte hade beaktats i det motiverade yttrandet. För det andra är kommissionens anmärkning att särskilda skyddsområden inte har getts något eller otillfredsställande rättsligt skydd inte identisk med den anmärkning som framfördes under det administrativa förfarandet. Tvärtom har i ansökan framställts nya krav på att genomförandeåtgärder ska innehålla specifika skyldigheter och förbud för specifika skyddsområden, arter och livsmiljöer. För det tredje gäller att, även om den nämnts i det motiverade yttrandet, har Österrikes underlåtelse att tillhandahålla rättsligt skydd i delstaten Salzburg inte angetts i den formella underrättelsen. Den påstådda underlåtelsen att tillhandahålla rättsligt skydd i Niederösterreich nämns första gången i själva ansökan.

21. Vad beträffar den påstådda underlåtelsen att införa rättsligt skydd i samtliga delar av Österrike, anser jag att kommissionens ansökan står i överensstämmelse med de påståenden som gjorts under det administrativa förfarandet.

22. Det följer av domstolens fasta rättspraxis att föremålet för en talan om fördragsbrott som har väckts med stöd av artikel 226 EG avgränsas genom det administrativa förfarandet och kommissionens ansökan måste grundas

8 — Ingen av parterna har definierat begreppet ”europeisk skyddszon”. Av kommissionens motiverade yttrande framgår att begreppet avser områden som har utsetts till nationalparker eller naturreservat och som omfattas av behöriga lokala myndigheters befogenheter. Begreppet verkar inte ha samma betydelse som ett särskilt skyddsområde eller ett särskilt bevarandeområde. En europeisk skyddszon verkar dock kunna sammanfalla med någon av dessa.

på samma anmärkningar.[9] Detta hindrar dock inte att kommissionen framställer sina anmärkningar mer utförligt i ansökan, under förutsättning att den inte ändrar föremålet för talan.[10]

23. När det gäller Österrikes första argument förefaller det mig som om kommissionen i sitt motiverade yttrande har förklarat att europeiska skyddszoner (områden som faller under de lokala myndigheternas behörighet[11]) även kan utses som särskilda skyddsområden. Kommissionen har dock hävdat att det för många av dessa områden inte finns något specifikt rättsligt skydd. Kommissionen tycks därför anse att det motiverade yttrandet omfattar områden som nationellt eller lokalt har klassificerats som europeiska skyddszoner och samtidigt har utsetts som särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet. Jag kan således inte godta Österrikes påstående att denna anmärkning har åberopats i ansökan utan att först ha varit föremål för skriftväxling i det administrativa förfarandet.

24. I fråga om Österrikes andra och tredje argument, är kommissionens anmärkning att det rättsliga skyddet för särskilda skyddsområden måste vara målinriktat och specifikt en utveckling av kommissionens tidigare påstående att utsedda områden inte getts ett tillfredsställande rättsligt skydd. Detta innebär inte att kommissionen har utvidgat sin talan genom att åberopa en ny anmärkning. Kommissionen har både i det motiverade yttrandet och i ansökan bekräftat att dess anmärkningar inte bara avser de särskilda områden som togs upp som exempel i det administrativa förfarandet, utan att de avser hela Österrike.

25. Det synes mig därför som om föremålet för talan är detsamma i det administrativa förfarandet och ansökan, låt vara att ansökan är utförligare än den formella underrättelsen och det motiverade yttrandet. Således anser jag inte att domstolen på denna grund är förhindrad från att uppta saken till prövning.

Ansökan är inte konsekvent och precis

26. Österrike har hävdat att kommissionen inte i sina anmärkningar har angett vilka bestämmelser avseende namngivna särskilda skyddsområden som inte ger tillfredsställande rättsligt skydd. Enligt Österrike är det därför inte möjligt att avgöra vilka specifika åtgärder kommissionen menar att man ska införa för att åtgärda det påstådda fördragsbrottet.

27. Enligt fast rättspraxis gäller att det motiverade yttrandet och ansökan måste innehålla en konsekvent och precis framställning av

9 — Dom av den 11 september 2001 i mål C-67/99, kommissionen mot Irland (REG 2001, s. I-5757), punkt 22 och där angiven rättspraxis. Se även dom av den 26 april 2007 i mål C-195/04, kommissionen mot Finland (REG 2007, s. I-3351), punkt 18.

10 — Domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 9), punkt 23, samt domen i målet kommissionen mot Finland (ovan fotnot 9), punkt 18 och där angiven rättspraxis.

11 — Se fotnot 6 ovan.

anmärkningarna, så att medlemsstaten exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av gemenskapsrätten och förbereda sitt försvar. [12]

28. Om kommissionen har hävdat att det saknas tillfredsställande rättsligt skydd är den därför skyldig att slå fast vilket eventuellt rättsligt skydd som finns och förklara varför det inte anses tillfredsställande. En underlåtelse från kommissionens sida att ge ingående information om, exempelvis, vissa särskilda skyddsområden, medför dock inte nödvändigtvis att ansökan är inkonsekvent och oprecis.

29. Det råder ingen tvekan om att föremålet för kommissionens andra anmärkning är det påstått otillfredsställande rättsliga skyddet för särskilda skyddsområden i Österrike. Kommissionens argument att det rättsliga skyddet måste vara målinriktat och specifikt är varken otydligt eller oförståeligt.

30. För mig framstår det därför som om Österrike hade tillräcklig information om kommissionens talan för att förbereda sitt försvar.

12 — Dom av den 18 december 2007 i mål C-186/06, kommissionen mot Spanien (REG 2007, s. I-12093), punkt 18 och där angiven rättspraxis.

Yrkandena

31. Det följer av domstolens rättspraxis att endast de områden som klassificerats som särskilda skyddsområden omfattas av artiklarna 6.2–6.4 och 7 i livsmiljödirektivet, vilka ersätter bestämmelsen i första meningen i artikel 4.4 i fågeldirektivet. [13] Områden som inte har klassificerats som särskilda skyddsområden fastän de borde ha klassificerats på sådant sätt fortsätter att omfattas av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet. [14] Således kunde man ha förväntat sig att kommissionen vid utvecklandet av den andra anmärkningen tydligt skulle ha angett de specifika områden [15] som inte utsetts som särskilda skyddsområden, att kommissionen skulle ha förklarat varför dessa områden borde ha utsetts som särskilda skyddsområden och att kommissionen sedan skulle ha förklarat varför den anser att artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet har åsidosatts. [16]

32. Kommissionen har inte namngett de områden som skulle ha klassificerats som särskilda skyddsområden utifrån information om områdenas gränser eller ornitologiska kriterier som ska läggas till grund för

13 — Dom av den 7 december 2000 i mål C-374/98, kommissionen mot Frankrike (REG 2000, s. I-10799), punkterna 43–46.

14 — Domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 13), punkt 47.

15 — Vad gäller kommissionens andra anmärkning, har kommissionen namngett vissa områden vilka de österrikiska myndigheterna klassificerade som särskilda skyddsområden efter utgången av fristen i det motiverade yttrandet (bland andra delstaterna Burgenland och Wien). Av de orsaker som anges i punkt 80 nedan, är domstolen förhindrad att pröva om artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet är tillämplig på områdena i fråga.

16 — Se som jämförelse, dom av den 13 december 2007 i mål C-418/04, kommissionen mot Irland (REG 2007, s. I-10947), punkterna 169–175, där kommissionen valde att inkludera områden som inte hade klassificerats som särskilda skyddsområden i sin talan och hävdade att Irland hade åsidosatt punkt 4.4 första meningen i fågeldirektivet.

bedömningen av om områdena är lämpade för klassificering. [17] Kommissionen har inte heller angett huruvida artikel 4.4 första meningen gäller dessa områden och, i sådana fall, varför kommissionen anser att Österrike inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt nämnda bestämmelse.

33. Domstolen är därför förhindrad att pröva huruvida artikel 4.4 första meningen är tillämplig på områden i Österrike som inte har klassificerats som särskilda skyddsområden fastän de borde ha klassificerats på sådant sätt.

34. Domstolen har understrukit att det är särskilt viktigt att medlemsstaterna genomför fågeldirektivet på ett noggrant sätt, då de har anförtrotts att förvalta det gemensamma arvet. [18] I mål där det hävdas att direktivet inte har genomförts på rätt sätt, är det på motsvarande sätt viktigt att kommissionen ser till att domstolen har allt material som krävs för att den ska kunna analysera och bedöma om medlemsstaten har uppfyllt sina gemenskapsrättsliga skyldigheter. I detta hänseende har kommissionen misslyckats helt.

17 — Jämför domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 16), punkt 47, där domstolen antydde att det, för att klassificera de områden som var lämpligast som särskilda skyddsområden, var nödvändigt att uppdatera vetenskapliga uppgifter för att fastställa hur situationen såg ut för de mest hotade arterna och de arter som utgör ett gemensamt arv för gemenskapen, så att de lämpligaste områdena kan klassificeras som särskilda skyddsområden.

18 — Dom av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2005, s. I-9017), punkt 25 och där angiven rättspraxis. Se även domen i mål C-507/04, kommissionen mot Österrike (ovan fotnot 2), punkt 277.

Saken

Första anmärkningen – underlåtelse att på rätt sätt utse Hansag som särskilt skyddsområde och reduktionen av det särskilda skyddsområdet Niedere Tauern

Hansag

35. Kommissionen har hävdat att medlemsstaterna enligt fågeldirektivet är skyldiga att som särskilda skyddsområden klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av arterna i bilaga 1 och vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar (som inte anges i bilaga 1) med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Hansag har identifierats som det mest lämpade området för bevarandet av vissa fågelarter, närmare bestämt *Otis tarda*, (stortrapp), *Circus pyargus* (ängshök) och *Asio flammeus* (jorduggla).

36. Österrike har meddelat att Hansag klassificerades som särskilt skyddsområde den 3 augusti 2008.

37. Det är obestridligt att Österrike inte hade klassificerat Hansag som särskilt skyddsområde före utgången av fristen i det motiverade yttrandet, nämligen den 15 februari 2007. Kommissionens talan bör därför bifallas i detta avseende.

39. Österrike har medgett att det reducerade området inte räcker till för att skydda tre fågelarter (just flygfärdiga *Charadrius morinellus*, *Bonasa bonasia* och *Picus canus*). Området bör därför utökas. Österrike har dock bestritt att det särskilda skyddsområdet måste utvidgas till dess ursprungliga yta för att inkludera skogsfåglarna *Aegolius funerus*, *Glaucidium passerinum*, *Dryocopus martius* och *Picoides tridaxtylus*.

Niedere Tauern

38. Kommissionen anser att Österrikes ursprungliga beslut av den 3 november 1997 att klassificera området med en yta på 169 000 hektar stod i överensstämmelse med artikel 4.1 i fågeldirektivet. Kommissionen har dock hävdat att Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter genom att därefter två gånger besluta att reducera ytan (med 31 258 hektar 1999 och med ytterligare 50 600 hektar 2001) på ett sätt som inte var förenligt med tillgängliga ornitologiska data. Kommissionen har hävdat att båda reduktionerna har haft en skadlig inverkan på vissa skogsfåglar som häckar 1 500 meter ovan havet, närmare bestämt *Aegolius funereus* (pärluggla), *Glaucidium passerinum* (sparvuggla), *Dryocopus martius* (spillkråka) och *Picoides tridaxtylus* (tretåig hackspett) samt på häckningsplatserna för just flygfärdiga ungfåglar *Charadrius morinellus* (fjällpipare), *Bonasa bonasia* (järpe) och *Picus canus* (gråspett).

40. Enligt fastslagen rättspraxis [19] är medlemsstaterna skyldiga att som särskilda skyddsområden klassificera alla sådana områden som, med tillämpning av ornitologiska kriterier, framstår som de mest lämpade för att bevara arterna i bilaga 1 och vidta liknande åtgärder för flyttfåglar i enlighet med artikel 4.2. Domstolen har också framhållit att medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid val av de områden som är mest lämpade för klassificering som särskilda skyddsområden inte avser frågan huruvida det är lämpligt att som särskilda skyddsområden klassificera områden som förefaller vara de mest lämpade enligt ornitologiska kriterier, utan enbart avser tillämpningen av dessa kriterier vid avsättandet av de områden som är mest lämpade för bevarande av de arter som förekommer i bilaga 1. [20]

19 — Domen i mål C-418/04, kommissionen mot Irland (ovan fotnot 16), punkt 37 och där angiven rättspraxis.

20 — Domen i mål C-209/04, kommissionen mot Österrike (ovan fotnot 2), punkt 33 och där angiven rättspraxis.

41. Till stöd för sitt argument att områdets ursprungliga gräns ska återupprättas, åberopar kommissionen en ornitologisk rapport [21] (som beställts av delstaten Steiermark).

42. Österrike har medgett att forskningsdata och ornitologiska uppgifter visar att Niedere Tauern är ett av de viktigaste områdena i Österrike, med minst nio arter av skogs- och alpfåglar som har sina habitat där. [22] Österrike har vitsordat att den av kommissionen åberopade rapporten innehåller ornitologiska kriterier men har ifrågasatt vad kommissionen kallar ”avsaknaden av tillräckliga data för ett underlag för avgränsning som är säkerställt i tekniskt hänseende” vid upprättandet av den rapporten. [23] Österrike har slutligen hävdat att även om staten medger att alpskogen är habitat för de arter som har identifierats av kommissionen, är detta inte i sig tillräcklig grund för att inkludera dessa områden i det särskilda skyddsområdet.

43. Det synes ostridigt att den ursprungliga avgränsningen av området grundades på ornitologiska kriterier och därför hade gjorts i överensstämmelse med artikel 4.1 i fågeldirektivet. Däremot har parterna olika uppfattningar om huruvida reduktionen av områdets yta står i överensstämmelse med direktivet.

44. Fågeldirektivet innehåller inte några bestämmelser rörande åtgärder som ska vidtas om en medlemsstat vill reducera ytan på ett befintligt särskilt skyddsområde. Det är därför nödvändigt att göra en tolkning utifrån målen och syftena med fågel- och livsmiljödirektiven.

45. Om ett särskilt skyddsområde har utsetts och det, enligt det ornitologiska materialet, förefaller vara det mest lämpade för bevarande av de ifrågavarande arterna [24], ser jag det som nödvändigt att en medlemsstat som vill reducera det särskilda skyddsområdets geografiska yta måste stödja sitt (underförstådda) påstående att området kan reduceras utan att det nödvändiga skyddet [25] äventyras, på aktuella forskningsdata och ornitologisk dokumentation. Klarar medlemsstaten det testet kan den enligt min mening ändra den geografiska omfattningen av ett särskilt skyddsområde. Eftersom kommissionen har bevisbördan i en eventuell efterföljande talan

21 — Rapport av Gallaun, H., Sackl, P., Praschk, C., Schardt, M., och Trinkaus, P. (2006), punkt 44, fotnot 48, i kommissionens ansökan (nedan kallad Gallaun-rapporten (2006)). Kommissionen har i ansökan även hänvisat till Lenter-rapporten från år 2004 om ornitologiska observationer inom ramen för en reduktion av det särskilda skyddsområdet Niedere Tauern i förhållande till fågeldirektivet 79/409/EEG (nedan kallad Lentner-rapporten (2004)).

22 — Österrike har inte namngett dessa och jag kan därför inte heller göra det.

23 — Österrike åberopar en senare rapport av Josef Eisner av den 18 december 2007 om det särskilda skyddsområdet Niedere Tauern AT2209000 (nedan kallad Eisner-rapporten (2007)).

24 — Domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 16), punkt 37 och där angiven rättspraxis.

25 — Se punkt 40 ovan. Innan en medlemsstat godkänner en reduktion av detta slag bör den försäkra sig om att det särskilda skyddsområdets yta kan reduceras utan att direktivets ändamål äventyras. Detta bör ske genom att en lämplig studie beställs eller inhämtas. Jag godtar att en medlemsstat under det administrativa förfarandet kan komplettera tillgänglig bevisning fram till den tidsfrist som kommissionen har slagit fast i sitt motiverade yttrande. Se även dom av den 28 juni 2007 i mål C-235/04, kommissionen mot Spanien (REG 2007, s. I-5415), punkterna 23 och 24.

om fördragsbrott [26], ankommer det därför sedan på denna att inkomma med erforderligt underlag för att visa att den av medlemsstaten åberopade bevisningen var otillräcklig eller felaktig. [27]

46. Österrike har inte i förevarande mål inkommit med något ornitologiskt material till domstolen som visar att det vid de aktuella tillfällena fanns skäl att reducera ytan på Niedere Tauerns särskilda skyddsområde år 1999 eller år 2001. Det följer av domstolens fasta rättspraxis att medlemsstater måste använda den allra senaste tillgängliga forskningen när de klassificerar de mest lämpade områdena som särskilda skyddsområden. Om talan väckts om fördragsbrott måste forskningen i fråga finnas tillgänglig vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet. [28]

47. Österrike har åberopat Eisner-rapporten (2007) för att undergräva det vetenskapliga material som kommissionen har presenterat. Enligt min uppfattning kan den utredningen, vilken låg färdig den 6 december 2007 – långt efter utgången av fristen i det motiverade yttrandet (den 15 februari 2007) – inte nu åberopas för att kompensera för bristen på tekniskt stöd för de reduktioner som företogs 1999 respektive 2001. Det innebär att Österrike inte har åberopat aktuell forskning som visar att medlemsstatens skyldigheter enligt artikel 4.1–4.2 i fågeldirektivet skulle kunna uppfyllas genom en reduktion av storleken på Niedere Tauerns särskilda skyddsområde.

48. Jag vill här lägga till att Österrikes argument om att en skyldighet att återställa området till dess ursprungliga avgränsning måste grundas på säkra data, inte stöds av fågeldirektivets lydelse. Domstolen har inte heller delgetts någon forskning som visar att det är möjligt att uppfylla skyldigheterna i artikel 4.1–4.2 i fågeldirektivet genom att klassificera andra områden som särskilda skyddsområden i fråga om de fågelarter som har namngetts av kommissionen.

49. Kommissionens talan bör därför bifallas i detta avseende.

Andra anmärkningen – Underlåtenhet att införa tillfredsställande rättsligt skydd för särskilda skyddsområden

50. För tydlighetens skull kommer jag att dela upp min bedömning av den andra anmärkningen i två delar. Jag ska först pröva kommissionens generella principargument

26 — Dom av den 6 november 2003 i mål C-434/01, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2003, s. I-13239), punkt 21 och där angiven rättspraxis. Se även domen i målet kommissionen mot Irland (ovan i fotnot 16), punkt 167.

27 — Det följer av fast rättspraxis att Inventory of Important Bird Areas in the European Community (förteckning över viktiga områden för fågelfaunan i Europeiska gemenskapen), publicerad år 1989 och år 2000, allmänt kallad IBA 1989 respektive IBA 2000, anses utgöra den viktigaste utredningen. Se domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 16), punkterna 40 och 48. I förevarande mål har kommissionen åberopat två rapporter, nämligen Lentner-rapporten (2004) och Gallaun-rapporten (2006).

28 — Kommissionen mot Irland (ovan fotnot 16), punkt 47 och där angiven rättspraxis.

att medlemsstaterna kan tillämpa ett visst mått av skön när de beslutar hur de ska genomföra fågel- och livsmiljödirektiven (det var denna fråga som ledde till Tysklands intervention). Jag kommer därefter att pröva kommissionens konkreta anmärkningar, delstat för delstat.

Utrymme för skön

51. Enligt kommissionen är det inte möjligt att korrekt genomföra fågel- och livsmiljödirektiven utan att vidta särskilda bevarandeåtgärder som garanterar att rättsligt bindande skyldigheter och förbud införs till skydd för särskilda skyddsområden. Dessutom måste skyddsåtgärderna tas in i den lagstiftning som klassificerar området som ett särskilt skyddsområde.

52. Österrike har hävdat att fågel- och livsmiljödirektiven, enligt sina ordalydelser, saknar bestämmelser om formen för genomförandeåtgärderna. Specifika förbud krävs endast om det finns tecken som tyder på att de nuvarande förhållandena i ett särskilt skyddsområde kommer att försämras. Om områden även lyder under allmänna skyddsåtgärder enligt nationella regler som tillämpas på alla arter, finns därtill faktiskt skydd som går utöver fågeldirektivets krav.

53. Tysklands regering hävdar att det inte är nödvändigt att införa särskilda skyldigheter och förbud i bindande lag för varje särskilt skyddsområde.

54. Jag anser att kommissionens huvudargument, som är att särskilda bevarandeåtgärder måste antas i form av obligatoriska skyldigheter eller förbud, inte har något stöd i generella gemenskapsrättsliga principer eller fågel- och livsmiljödirektivens ordalydelser. [29]

55. Det är en sedan länge etablerad regel att ett direktiv, enligt artikel 249 EG tredje stycket [30], är bindande för alla medlemsstater till vilka det är riktat med avseende på det resultat som ska uppnås, men att det överlåts till de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. [31] Mot denna bakgrund kan Österrike, i likhet med övriga medlemsstater, välja form och tillvägagångssätt för genomförandet av fågel- och livsmiljödirektiven.

56. Under förhandlingen medgav kommissionen att det inte finns något i fågel- eller livsmiljödirektivens ordalydelser som antyder att det rättsliga skyddet för särskilda skyddsområden måste framgå av den lag varigenom

29 — I den nedanstående texten avser hänvisningar till fågel- och livsmiljödirektiven de bestämmelser som är aktuella i förevarande mål, nämligen artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet samt artikel 6.2 jämförd med artikel 7 i livsmiljödirektivet.

30 — Se nu artikel 288 FEUF.

31 — Se i detta sammanhang domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 16), punkt 157 och där angiven rättspraxis.

området klassificeras som särskilt skyddsområde. Direktivens ordalydelse föreskriver inte heller att särskilda bevarandeåtgärder endast kan bestå av konkreta skyldigheter och förbud.

57. Därför kan jag inte se att det är förenligt med vare sig ordalydelsen i den lagstiftning som är aktuell i detta mål eller med generella gemenskapsrättsliga principer att hävda att en viss form och metod för genomförandet är föreskriven.

58. Många andra omständigheter talar också mot kommissionens tolkning.

59. Fågel- och livsmiljödirektiven har liknande syften, nämligen att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och, i fråga om fåglar, samtliga fågelarter som förekommer naturligt i vilt tillstånd. [32] Särskilda skyddsområden som har utsetts enligt fågeldirektivet omfattas av Natura 2000, ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät enligt livsmiljödirektivet. [33] För mig tycks det därför finnas ett nära samband mellan de två direktiven, på det sätt som anges i domen i målet Stadt Papenburg [34], och att de därför ska tolkas i enlighet därmed.

60. I artikel 6.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs ett antal åtgärder som kan införas avseende särskilda bevarandeområden, bland annat lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de aktuella arternas naturliga livsmiljöer. Medlemsstaterna borde enligt min mening ha tillgång till samma valmöjligheter när de inför särskilda bevarandeåtgärder enligt fågeldirektivet. [35]

61. I det avseendet anges i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet att syftet med de särskilda åtgärderna för bevarandet av habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 1 och för flyttfåglar (vilka inte ingår i bilagan) är att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer. För att införliva skyldigheten måste medlemsstaterna utreda och införa lämpliga åtgärder som garanterar att ett habitat skyddas, bevaras och återställs, för att uppfylla syftet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. Men det innebär inte att *bara* åtgärder som inför skyldigheter och förbud kan användas för att införliva fågel- och livsmiljödirektiven. Det innebär inte heller att skyldigheter och förbud måste användas i varje enskilt fall (inte ens om andra åtgärder också har införts).

32 — Artikel 1 i fågeldirektivet och artikel 2 i livsmiljödirektivet.

33 — Artikel 3.1 och sjunde skälet i livsmiljödirektivet.

34 — Se punkt 34 i mitt förslag till avgörande i mål C-226/08, där dom meddelades den 14 januari 2010, Stadt Papenburg mot Bundesrepublik Deutschland (REU 2010, s. I-131).

35 — De särskilda bevarandeområdena introducerades genom livsmiljödirektivet, se punkterna 8–11 ovan. De särskilda skyddsområdena är den parallella klassificeringen av områden enligt fågeldirektivet.

62. Förbud kan till exempel vara ett bra verktyg för att skydda mot ett identifierat hot. På samma sätt kan påbud vara bra när personen som bör tillämpa regeln lätt kan identifieras. Sådana åtgärder kan dock inte alltid leda till att alla möjligheter behandlas fullständigt. Därför kanske inte någon av möjligheterna är lämplig för att tillhandahålla ett effektivt skydd mot ett hot som inte fullständigt har identifierats. I ett sådant fall kan det vara nödvändigt att överföra behörigheten till vederbörliga myndigheter för att vidta konkreta åtgärder i stället för att agera genom att utfärda förbud och skyldigheter.

63. Det måste också undersökas om det verkligen är nödvändigt att införa särskilda bevaranderegler. Miljösituationen förändras. Det måste därför finnas viss flexibilitet i de redskap som medlemsstaterna använder. [36]

64. Kommissionen hävdar att medlemsstaterna inte kan använda olika åtgärder på olika platser. Det håller jag inte med om. I fågeldirektivet föreskrivs att medlemsstaterna ska införa åtgärder som lämpar sig för de relevanta arterna. Det är ofrånkomligt att de åtgärder som är lämpade som skydd för fåglar som häckar i gräsområden kanske inte är desamma som de åtgärder som är lämpade som skydd för skogsfåglar som häckar i träd. Åtgärderna kommer också skilja sig åt beroende på om de krävs för att skydda, bevara eller återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för bevarande av fåglar.

65. Således synes det mig som om medlemsstaterna behöver kunna välja mellan en mängd olika åtgärder för att införliva fågel- och livsmiljödirektiven.

66. Kommissionen har anfört tre specifika påståenden när det gäller innehållet i de särskilda bevarandeåtgärder som kommissionen anser att medlemsstaterna måste införa. För det första ska områdets avsättande och åtgärderna i fråga offentliggöras i ett bindande instrument som kan verkställas gentemot tredje man. För det andra måste medlemsstaterna införa åtgärder som säkerställer att fågel- och

36 — Se till exempel domen i mål C-209/04, kommissionen mot Österrike (ovan fotnot 2), punkt 20, som gällde klassificering av områden som av domstolen beskrevs vara föremål för en fortlöpande skyldighet. Det förefaller mig som om samma princip kan tillämpas på införande av bevarandeåtgärder.

livsmiljödirektivens särskilda syften uppfylls. För det tredje ska de särskilda bevarandeåtgärderna vara specifika, med vilket avses att de måste vara tillämpliga på ett visst särskilt skyddsområde och ta hänsyn till egenskaper, miljöhänsyn och särskilda arter i just detta särskilda skyddsområde.

67. Innan jag prövar dessa påståenden är det viktigt att understryka två bakomliggande frågor.

68. I en talan om fördragsbrott av detta slag ankommer det på kommissionen att visa att medlemsstaten har underlåtit att genomföra fågel- och livsmiljödirektiven. [37] Kommissionen måste därför påvisa att de skyddsbrister som den påstår föreligga avser en bestämd fågelart och/eller artens habitat. Vidare har medlemsstaten en skyldighet att samarbeta med kommissionen genom att tillhandahålla information om situationen inom de olika områdena. Det gäller särskilt i fall som det förevarande, där detaljerad information om miljöaspekterna på ett särskilt område och de arter som finns där är avgörande för att bedöma om verkningsfulla åtgärder vidtagits för ett lämpligt skydd. Om medlemsstaten inte samarbetar på detta sätt, är det svårt för kommissionen att samla in nödvändigt material för att fullfölja sina skyldigheter enligt artikel 211 EG [38] och för att se till att direktiven faktiskt tillämpas. [39]

Rättsligt bindande instrument

69. Enligt domstolens rättspraxis ska bestämmelserna i ett direktiv genomföras med obestridligt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls. Om direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda innebär detta krav att de personer som berörs ska ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter. [40]

70. Jag anser i likhet med kommissionen att rättssäkerhetsprincipen kräver att särskilda skyddsområden ska utses och de åtgärder som införs för att skydda dem ska antas på ett sätt som säkerställer att de personer som berörs av åtgärderna ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och skyldigheter. Detta har redan godtagits av domstolen, som har slagit fast att särskilda skyddsområden måste ges obestridlig bindande verkan. [41]

37 — Domen i målet kommissionen mot Förenade kungariket (ovan fotnot 26), punkt 21 och där angiven rättspraxis. Se också domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 16), punkt 167.

38 — Se numera artikel 17 FEU angående kommissionens allmänna funktioner.

39 — Dom av den 16 juli 2009 i mål C-427/07, kommissionen mot Irland (REG 2009, s. I-6277), punkt 105.

40 — Domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 39), punkt 55 och där angiven rättspraxis.

41 — Dom av den 27 februari 2003 i mål C-415/01, kommissionen mot Belgien (REG 2003, s. I-2081), punkterna 21 och 22.

Särskilda införlivandeåtgärder

71. Kommissionen har hävdat att Österrike inte har genomfört direktiven på ett tillfredsställande sätt eftersom den lagstiftning varigenom direktivet införlivas endast hänvisar till det allmänna syftet att ”bibehålla och återställa en gynnsam bevarandestatus i enlighet med fågeldirektivet” [42] och inte återger de syften som uttrycks i fågel- och livsmiljödirektiven.

72. Domstolens rättspraxis visar dock att införlivandeåtgärder inte måste återge direktivens ordalydelse ordagrant. [43] I alla händelser innebär inte det faktum att direktivet återges ordagrant att ”klipp och klistra-metoden” garanterar att ett direktiv genomförs på ett sätt som innebär ett troget återgivande av originalet. För att avgöra om direktivet har genomförts korrekt fordras alltid att hänsyn tas till vilken verkan genomförandeåtgärden har som helhet och om den uppfyller det aktuella direktivets särskilda syften.

73. Domstolen har i det avseendet funnit att syftet med artikel 4.1–4.2 i fågeldirektivet kräver att medlemsstaterna inför ett rättsligt skydd för särskilda skyddsområden som, främst, är ägnat att säkerställa både överlevnad och fortplantning för de arter som finns förtecknade i bilaga 1 till direktivet och för regelbundet förekommande flyttfåglar (som inte anges i bilaga 1) med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden. Framför allt får det rättsliga skyddet för särskilda skyddsområden inte bara vara inriktat mot att förebygga skadliga effekter av människors åtgärder, utan måste också innehålla konkreta åtgärder för att skydda och förbättra området, alltefter omständigheterna. [44]

74. Bedömningen av huruvida en medlemsstat har införlivat ett direktiv på ett noggrant sätt får alltså aldrig begränsas till en ren semantisk övning. En dom ska snarare avse huruvida nationella åtgärder ger verkan åt fågel- och livsmiljödirektivens syften.

Konkreta åtgärder för bestämda särskilda skyddsområden

75. Kommissionens påstående att åtgärderna ska vara specifika kan inte bedömas teoretiskt. För att avgöra om den andra anmärkningen är välgrundad, måste kommissionen inkomma med bevisning till domstolen som visar att kommissionens farhågor är befogade. En allmänt hållen bestämmelse kan utgöra ett tillfredsställande genomförande, om det är tydligt att den ger verkan åt kraven i fågel- och livsmiljödirektiven för de nationella

42 — Denna ordalydelse, som kommissionen ger som exempel i punkt 68 sitt svar, har hämtats från den lokala lagstiftningen i delstaten Steiermark.

43 — Domen i målet C-507/04, kommissionen mot Österrike (ovan fotnot 2), punkt 89.

44 — Dom av den 11 december 2008 i mål C-293/07, kommissionen mot Grekland, punkterna 22–24.

myndigheter som ska tillämpa lagen och de personer som berörs av bestämmelserna. [45]

76. Eftersom det är kommissionen som har bevisbördan om den vill framställa en anmärkning som grundar sig på avsaknaden av en viss bestämmelse, [46] måste kommissionen dessutom visa att medlemsstaten har underlåtit att skydda en viss art (eller dess habitat) mot vilken det finns ett identifierat hot.

77. Kommissionen har valt att framställa sin andra anmärkning i mycket allmänna termer. Den har hänvisat till utdrag från lagstiftningen i olika österrikiska delstater. Kommissionen har inte identifierat vilka olika fågelarter, och vad som i miljöhänseende kännetecknar relevanta habitat, som enligt kommissionen är hotade, och har generellt inte företett någon bevisning som styrker att det finns ett sådant hot. Genom att föra sin talan på detta sätt, synes det mig som om kommissionen inte har lyckats uppfylla sin bevisbörda för att Österrike har underlåtit att införa specifika åtgärder.

78. Domstolens bedömning försvåras också av att ingen av parterna har tillhandahållit en tydlig förklaring av den lagstiftning som använts för att genomföra fågel- och livsmiljödirektiven i Österrike. Inte heller har situationen i de olika delstaterna getts någon tydlig beskrivning. Domstolen har bara vissa utvalda utdrag från lagstiftning som kommissionen och Österrike tillhandahållit som stöd för sin respektive talan, och saknar en heltäckande bild.

79. Min bedömning av kommissionens andra anmärkning kan sammanfattas enligt följande. Jag godtar inte kommissionens allmänna principargument att det endast finns ett begränsat antal tillvägagångssätt för medlemsstater att korrekt genomföra fågel- och livsmiljödirektiven. Jag har för varje delstat gett uttryck för den begränsade mån som kommissionen, enligt min uppfattning, har visat att dess yrkanden ska bifallas. Det betyder dock inte att jag anser att Österrike i alla övriga aspekter har uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna i de två direktiv som kommissionen har åberopat i denna talan. Det är snarare den ofrånkomliga konsekvensen av det sätt på vilket kommissionen har lagt fram sin talan. När allt kommer omkring anser jag inte att det är rätt att domstolen i mål om fördragsbrottstalan mot en medlemsstat ska behöva utföra ett omfattande detektivarbete, för att kompensera för brister i kommissionens argument.

45 — Domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 39), punkt 54 och där angiven rättspraxis. I fråga om införlivande av livsmiljödirektivet, se också domen i målet kommissionen mot Förenade kungariket (ovan fotnot 18), punkt 21.

46 — Dom av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike (REG 1999, s. I-1719) är ett exempel på ett mål där kommissionen framställde en konkret anmärkning om att en medlemsstat hade underlåtit att införa särskilda bevarandeåtgärder enligt fågeldirektivet för ett särskilt område (ett våtmarksområde i Seine-deltat). Se också dom av den 27 oktober 2005 i mål C-166/04, kommissionen mot Grekland.

Kommissionens konkreta anmärkningar

Kärnten

81. Det är ostridigt att endast ett område i Kärnten hade utsetts som särskilt skyddsområde innan fristen i det motiverade yttrandet löpte ut.[48] Kommissionen försökte tydligen i sitt svaromål för första gången inkludera *alla* särskilda skyddsområden i Kärnten i sin andra anmärkning[49]. Genom att ange att anmärkningen endast omfattade en del av det särskilda skyddsområdet Flachwasserbiotop Neudenstein, gav kommissionen dock sedan ett motsatt intryck.

Burgenland och Wien

80. Innan jag prövar situationen i var och en av de österrikiska delstaterna vill jag i korthet ta upp delstaterna Burgenland och Wien. Kommissionen har inkluderat båda delstaterna i sin andra anmärkning. Kommissionen har dock även angett att *inga* särskilda skyddsområden hade utsetts i de delstaterna när fristen i det motiverade yttrandet löpte ut.[47] Det är inte möjligt att bedöma huruvida det rättsliga skyddet för områden som inte har klassificerats som särskilda skyddsområden är tillfredsställande. Kommissionens inställning är därför motsägelsefull. Kommissionen har i sin ansökan inte påstått att särskilda skyddsområden inte hade utsetts i Burgenland och Wien innan fristen i det motiverade yttrandet löpte ut. En sådan anmärkning saknar därför betydelse för den form av fastställelse som yrkats (underlåtelse att tillhandahålla rättsligt skydd för redan utsedda särskilda skyddsområden). Således lämnar jag kommissionens talan i denna del av den andra anmärkningen utan avseende.

82. Kommissionen har hävdat att den lagstiftning enligt vilken Flachwasserbiotop Neudenstein klassificerades som skyddsområde innehåller brister, eftersom den inte inkluderar en karta som visar områdets gränser. Kommissionen har också anfört att det inte av lagstiftningen framgår vilka arter som är skyddade eller vilka syften som avses med skyddet och bevarandet av de arter som har sina habitat i området.

83. Av de skäl som anges i punkt 70 ovan, finner jag, i likhet med kommissionen, att områdets gränser måste anges på ett sätt som är klart och bindande för tredje man.

47 — Kommissionen hade inte underrättats om lagstiftningen varigenom särskilda skyddsområden utsågs i Burgenland och Wien innan fristen i det motiverade yttrandet löpte ut. Lagstiftningen för Wien antogs den 17 oktober 2007. Jag känner inte till när lagstiftningen för Burgenland antogs.

48 — Flachwasserbiotop Neudenstein utsågs enligt en förordning som antagits av delstatsregeringen i Kärnten den 15 juni 2005 (LGB1 nr 47/2005) som det europeiska skyddsområdet Flachwasserbiotop Neudenstein.

49 — I punkt 52 i svaromålet har kommissionen hänvisat till tolv ytterligare områden.

84. Jag håller inte med om att nödvändig klarhet endast kan uppnås genom att tillhandahålla en karta. Beroende av hur komplicerad form det aktuella området har, kan det vara möjligt att klassificera området genom att hänvisa till ett antal koordinater som uttrycker longitud och latitud för olika punkter längs områdets gräns samt kanske även att koppla dessa till andra, särskilt framträdande, geografiska kännetecken. I andra situationer kan det behövas en karta.

85. I förevarande fall finns det ingen information som visar att Flachwasserbiotop Neudenstein-områdets gränser är klart avgränsade på ett sätt som tredje man kan få kännedom om, vare sig i en karta eller på annat sätt.

86. Efter att ha studerat den bestämmelse i vilken området utses som särskilt skyddsområde kan jag inte se att den innehåller åtgärder som ger artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet full verkan, även om den ger ett visst skydd. Anledningen till detta är att bestämmelsen inte ger behöriga myndigheter rätt att vidta bestämda åtgärder för att förebygga en försämring av livsmiljön och habitaten för arterna samt den störning för arter till vilkas skydd området har utsetts.

87. Jag anser därför att kommissionens talan ska bifallas i den del som avser Österrikes underlåtelse att uppfylla fågeldirektivets krav på införande av åtgärder som avgränsar det särskilda skyddsområdet Flachwasserbiotop Neudenstein och uppfyller kraven i artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet.

88. Kommissionen har också hävdat att särskilda åtgärder måste införas för bestämda arter och deras livsmiljöer. I avsaknad av uppgifter om vilka arter som förekommer och huruvida deras livsmiljöer behöver skyddas för att det ska vara möjligt att uppfylla syftena med fågel- och livsmiljödirektiven, anser jag, av de skäl som anges i punkt 77 ovan, att kommissionens talan inte ska bifallas såvitt avser denna anmärkning.

Niederösterreich

89. Kommissionen har uppgett att ett område hade klassificerats som särskilt skyddsområde när fristen i det motiverade yttrandet löpte ut, [50] men att området inte getts ett tillfredsställande rättsligt skydd, eftersom detta skydd inte innehåller några specifika åtgärder för bestämda arter och deras livsmiljöer.

50 — Området Tullnerfelder Donau-Auen klassificerades enligt LG.5505-1 av år 2001 (lagen för Niederösterreichs nationalpark).

90. Österrike menar att området omfattas av befintlig lagstiftning som skyddar alla fåglar som förekommer naturligt i vilt tillstånd i enlighet med direktivet. Syftet med denna lagstiftning sägs vara att uppnå en gynnsam bevarandestatus och att skydda vad man kallar prioriterade arter och prioriterade livsmiljöer.

91. Kommissionen har gjort en teoretisk framställning av sin talan, dock utan att namnge de bestämda fågelarter och habitat som kommissionen anser kräver specifika åtgärder och vilka farhågor kommissionen hyser i fråga om dessa arter och livsmiljöer. Således anser jag att kommissionens talan inte ska bifallas i detta avseende. [51]

Oberösterreich

92. Kommissionen har medgett att man underrättats om elva områden som har utsetts som särskilda skyddsområden men hävdat att det inte finns något rättsligt skydd för fem av dessa områden. [52] Vidare menar kommissionen att det rättsliga skyddet för sex områden är otillfredsställande. [53]

93. Kommissionens talan bör självfallet bifallas såvitt avser de fem särskilda skyddsområdena för vilka kommissionen inte har underrättats om rättsligt skydd.

94. Åtgärderna för de särskilda skyddsområdena Ettenau, Trau-Donau-Auen och Frankinger Moos [54] är till synes otillfredsställande såtillvida att flyttfåglar (som inte anges i bilaga 1) inte har inkluderats i lagstiftningen. Således bör kommissionens talan bifallas såvitt avser anmärkningen om underlåtelse att tillhandahålla tillfredsställande rättsligt skydd enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet.

95. Det är också oklart vilka eventuella åtgärder de behöriga myndigheterna kan vidta för att förhindra ”försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts” i enlighet med artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet (för de särskilda skyddsområdena Ettenau, Trau-Donau-Auen och Frankinger Moos). Åtgärderna avseende de särskilda skyddsområdena Dachstein, Unterer Inn och Kalkalpen nationalpark [55] verkar också otillfredsställande på denna punkt.

96. Kommissionens talan bör därför bifallas i detta avseende.

51 — Se punkt 77 ovan.

52 — Områdena Maltsch, Wiesengebiete i Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal och Untere Traun.

53 — Områdena Ettenau, Traun-Donau-Auen, Frankinger Moos, Dachstein och Unterer Inn samt nationalparken Kalkalpen.

54 — Den lokala lagstiftningen utgörs av Ettenau – LGB1 nr 110/2005, Trau-Donau-Auen – LGB1 nr 32/2004, Frankinger Moos – LGB1 nr 25/2005.

55 — Den aktuella lagstiftningen utgörs av Dachstein – LGB1 nr 6/2005, Unterer Inn – LGB1 nr 69/2004, Kalkalpen nationalpark – LGB1 nr 58/2005.

97. Kommissionen har också hävdat att det rättsliga skyddet måste vara målinriktat och konkret. I fråga om Dachstein, Unterer Inn och Kalkalpen nationalpark har dock kommissionen återigen underlåtit att namnge de särskilda fågelarter och habitat som den anser kräver specifika åtgärder och vilka farhågor kommissionen hyser i fråga om dessa arter och deras livsmiljöer. Kommissionens talan bör därför inte bifallas i detta avseende. [56]

Salzburg

98. Kommissionen har uppgett att den underrättats om att rättsligt skydd införts för 15 särskilda skyddsområden i denna delstat. [57] Kommissionen har dragit tillbaka sin talan avseende nio av områdena i fråga.

99. Kommissionen vidhåller sin talan med avseende på sex områden: Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wegenmoor och Hohe Tauern. Österrike har bekräftat att rättsligt skydd inte hade införts i fråga om de särskilda skyddsområdena i Bürmooser-Moor och Salzachauen vid utgången av fristen i det motiverade yttrandet. Vad avser Hochgimpling-området, underrättades kommissionen om den nationella lagstiftningen efter det att fristen i det motiverade yttrandet hade löpt ut. Denna lagstiftning ska därför lämnas utan avseende.

100. Härav följer att kommissionens talan bör bifallas såvitt avser dessa tre särskilda skyddsområden. [58]

101. Österrike har hävdat att lagstiftningen avseende Oichtenriede- och Wallersee-Wengenmoor-områdena innehåller åtgärder som liknar dem som kommissionen godtagit när det gäller säkerställande av ett tillfredsställande rättsligt skydd för Winklmoos-området, med avseende på vilket kommissionen har återkallat sin talan. Österrike har i sitt svaromål uppgett att lagstiftningen promulgerades – med vilket jag förstår att den har offentliggjorts – den 1 juli 2006. Kommissionen har dock hävdat att den inte har underrättats om några genomförandeåtgärder rörande de två områdena i fråga.

102. Medlemsstaterna har enligt fågel- och livsmiljödirektiven en skyldighet både att införliva direktiven och att underrätta kommissionen om införlivandeåtgärderna. [59] I brist på information som visar att kommissionen har underrättats om de åtgärder varigenom tillfredsställande rättsligt skydd införs för Oichtenriede- och Wallersee-Wengenmoor-områdena, anser jag att kommissionens talan bör bifallas i detta avseende.

56 — Se punkt 77 ovan.

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

58 — Mål C-418/04, kommissionen mot Irland (ovan fotnot 16), punkt 74.

59 — Artikel 18 i fågeldirektivet och artikel 23 i livsmiljödirektivet skulle vara helt införlivade med österrikisk rätt senast den 1 januari 1995. Se även domen i mål C-427/07, kommissionen mot Irland (ovan fotnot 39), punkterna 105–108, rörande skyldigheten att underrätta kommissionen om införlivandet.

103. I fråga om området vid Hohe Tauern, menar Österrike att den lokala lagstiftningen LGB1 nr 58/2005 och Salzburgs naturskyddslag (Salzburger Naturschutzgesetz) ger rättsligt skydd. Även om denna lagstiftning ger ett visst skydd för vilda djur i Hohe Tauerns särskilda skyddsområde, synes den inte ge full verkan åt artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet. Anledningen till detta är att lagstiftningen inte medger en rätt för behöriga myndigheter att vidta bestämda åtgärder för att förhindra ”försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts”. Jag anser därför att kommissionens talan bör bifallas i den del som avser Hohe Tauern, i den utsträckning kommissionen har visat att medlemsstaten underlåtit att tillhandahålla rättsligt skydd i enlighet med artikel 6.2 jämförd med artikel 7 i livsmiljödirektivet.

104. Detta innebär enligt min uppfattning att kommissionens yrkande om fastställelse ska bifallas i fråga om de sex områdena Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wegenmoor och Hohe Tauern.

105. Vad slutligen avser Hohe Tauern har kommissionen hävdat att det rättsliga skyddet måste vara målinriktat och konkret. Kommissionen har återigen underlåtit att namnge de fågelarter som den anser kräver särskilda bevarandeåtgärder och vilka farhågor kommissionen hyser i fråga om de arterna och deras livsmiljöer. Kommissionens talan bör därför inte bifallas i detta avseende. [60]

Steiermark

106. Kommissionen har vidgått att det i lokal naturvårdslagstiftning finns rättsligt skydd för alla områden som har klassificerats som särskilda skyddsområden, [61] men hävdat att det är alltför allmänt för att uppfylla kraven i fågel- och livsmiljödirektiven. Kommissionen har återigen underlåtit att namnge de fågelarter som den anser kräver särskilda åtgärder och vilka farhågor den hyser i fråga om de arterna och deras livsmiljöer. Kommissionens talan bör därför inte bifallas i detta avseende. [62]

Tyrolen

107. Kommissionen anser att befintlig lagstiftning [63] ger en allmän behörighet [64] att anta särskilda bevarandeåtgärder för att införa

60 — Se punkt 77 ovan.

61 — Steiermarks naturskyddslag av år 1976 (NschG 1976), LGB1 nr 65 ändrad genom LGB1 nr 71/2007 av den 22 maj 2007.

62 — Se punkt 77 ovan.

63 — Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) (delstaten Tyrolens naturskyddslag) av den 12 maj 2004.

64 — Artikel 14.3 TNSchG.

rättsligt skydd i enlighet med fågeldirektivets syften. Några sådana åtgärder hade dock inte införts vid utgången av fristen i det motiverade yttrandet.

108. Detta har inte bestritts av Österrike.

109. Som jag redan har nämnt anser domstolen att det är särskilt viktigt att medlemsstaterna genomför fågeldirektivet på ett noggrant sätt. [65] Vidare kräver rättssäkerhetsprincipen att genomförandebestämmelserna ska vara precisa och tydliga. Jag anser inte att det kan garanteras genom att hänvisa till en allmän behörighet som därefter inte utnyttjas för införande av bindande åtgärder. [66]

110. Jag anser således att kommissionens talan bör bifallas såvitt avser Tyrolen.

Vorarlberg

111. Kommissionen har hävdat att det inte har införts några särskilda åtgärder som anger målsättningen i fråga om skydd och bevarande eller skyldigheter respektive förbud för de områden som har klassificerats som särskilda skyddsområden i denna delstat.

112. Kommissionen har dock återigen underlåtit att namnge de fågelarter som den anser kräver särskilda åtgärder och vilka farhågor den hyser i fråga om dessa arter och deras livsmiljöer. Jag anser därför att kommissionens talan inte bör bifallas i detta avseende. [67]

Rättegångskostnader

113. Både kommissionen och Österrike har yrkat att motparten ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt min bedömning ska kommissionens fastställelsetalan endast bifallas till viss del.

114. Enligt artikel 69.3 första stycket i domstolens rättegångsregler ska vardera parten bära sina egna rättegångskostnader.

65 — Punkt 34.

66 — Dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1791), punkt 12.

67 — Se punkt 77 ovan.

Förslag till avgörande

115. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag därför att domstolen ska

1. fastställa att Österrike har brutit mot rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet), genom att inte såsom särskilda skyddsområden enligt artikel 4.1 och 4.2 i det direktivet korrekt och i enlighet med ornitologiska kriterier ha klassificerat (när det gäller Hansag i delstaten Burgenland) eller avgränsat (när det gäller Niedere Tauern i delstaten Steiermark) de områden i Österrike som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av fåglar,

2. fastställa att Österrike har underlåtit att tillhandahålla tillfredsställande rättsligt skydd i följande avseenden,

   — i delstaten Kärnten, i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, genom att inte avgränsa det särskilda skyddsområdet Flachwasserbiotop Neudensteins yta i ett bindande instrument som kan offentliggöras och åberopas av tredje man och genom att inte till fullo införliva artiklarna 6.2 och 7 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet) för nämnda särskilda skyddsområde,

   — i delstaten Oberösterreich, i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet och genom att inte till fullo införliva artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet för de särskilda skyddsområdena Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald,

Pfeifer Anger, Oberes Donautal samt Untere Traun, Ettenau, Trau-Donau-Auen och Frankinger Moos och genom att inte till fullo införliva artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet för de särskilda skyddsområdena Dachstein och Unterer Inn samt Kalkalpen nationalpark,

— i delstaten Salzburg, i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet och genom att inte till fullo införliva artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet för områdena Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede och Wallersee-Wengenmoor och genom att inte till fullo införliva artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet för området Hohe Tauern,

— i delstaten Tyrolen, i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet och genom att inte till fullo införliva artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet för de särskilda skyddsområden som redan utsetts,

3. i övrigt lämna kommissionens ansökan utan bifall,

4. förplikta vardera parten att bära sina egna rättegångskostnader.