ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-ЖА E. SHARPSTON
представено на 25 февруари 2010 година [1]

1. Това е втората част от производството за установяване на неизпълнение на задължения [2], в което се оспорва транспонирането на Директивата за птиците [3] от страна на Република Австрия и се поставят въпроси относно степента на свободата на преценка на държавите членки при прилагането на тази директива. Комисията иска да се обяви съгласно член 226 ЕО [4], че Австрия не е изпълнила своите задължения по член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците и член 6, параграф 2 във връзка с член 7 от Директивата за местообитанията [5].

2. Комисията посочва две твърдения за нарушение: първо, че Австрия не е определила правилно две територии като специални защитени зони (наричани по-нататък „СЗЗ“) съгласно член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците, а именно Hansag в провинция Burgenland и Niedere Tauern в провинция Styria; второ, че Австрия не е предоставила достатъчна правна защита на част от вече определените СЗЗ.

Релевантна общностна правна уредба

Директивата за птиците

3. Съгласно член 1, параграф 1 Директивата за птиците „се отнася до опазването на всички видове естествено срещащи се в диво състояние птици на европейската територия на държавите членки, за които е в сила Договорът“. Член 2 задължава държавите членки да „предприемат необходимите мерки за поддържане на популациите на видовете, посочени в член 1, на ниво, което отговаря на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите и рекреационните

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Първата от тях е дело Комисия/Австрия (C-507/04, Сборник, стр. I-5939), където Комисията твърди, че е налице неспазване на член 1, параграфи 1 и 2, член 5, член 6, параграф 1, член 7, параграфи 1 и 4, член 8, член 9, параграфи 1 и 2 и член 11 от Директивата за птиците. Освен това по дело Комисия/Австрия (C-209/04, Recueil, стр. I-2755) Комисията твърди, че някои територии не са класифицирани като специални защитени зони съгласно Директивата за птиците и не са изпълнени изискванията на Директивата за местообитанията във връзка с проект за строителство.

3 — Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77).

4 — Вж. понастоящем член 258 ДФЕС.

5 — Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109).

изисквания, или за адаптиране на популациите на тези видове към това ниво“.

4. Член 3, параграф 1 гласи, че „в светлината на изискванията, посочени в член 2, държавите членки вземат необходимите мерки за опазване, поддържане и възстановяване на достатъчни по разнообразие и площ местообитания за всички видове птици, посочени в член 1“. Член 3, параграф 2 определя „създаване[то] на защитени територии“ като една от мерките за „опазване, поддържане и възстановяване на достатъчни по и площ местообитания за всички видове птици, посочени в член 1“.

5. Член 4 предвижда:

„1. Видовете, посочени в приложение I, са предмет на специални мерки по съхраняването на техните местообитания, за да се осигури тяхното оцеляване и размножаване в района на разпространението им.

Във връзка с това се взема предвид следното:

а) видове, застрашени от изчезване;

б) видове, чувствителни към специфичните промени в техните местообитания;

в) видове, считани за редки поради своите малочислени популации или ограничен район на разпространение;

г) други видове, изискващи особено внимание поради специфичния характер на техните местообитания.

Тенденциите и измененията в популационните нива се използват като база за оценки.

Държавите членки подробно класифицират по-специално най-подходящите по брой и размери територии като специални защитени зони за запазването на тези видове, като взимат предвид изискванията за тяхната защита в географските територии и акватории, за които се прилага настоящата директива.

2. Държавите членки предприемат подобни мерки за редовно срещащите се мигриращи видове, които не са посочени в приложение I, като се съобразяват с потребността от защитата им в териториите и акваториите, за които е в сила настоящата директива, по отношение на техните райони на размножаване, линеене, зимуване и почивка по време на техните миграционни маршрути. За тази цел държавите членки обръщат особено внимание на защитата на влажните зони и особено на влажните зони от международно значение.

3. Държавите членки изпращат на Комисията цялата необходима информация, така че тя да има възможност да поеме необходимите инициативи от гледна точка на координацията, необходима, за да се осигури териториите, предвидени в параграфи 1 и 2 по-горе, да образуват едно цяло, отговарящо на изискванията за защита на тези видове в географските акватории и територии, за които е в сила настоящата директива.

4. По отношение на защитените територии, посочени в параграфи 1 и 2 по-горе, държавите членки вземат подходящи мерки за избягване на замърсяването или влошаване на условията в местообитанията, или всякакво обезпокояване на птиците, доколкото те ще имат значение предвид целите на настоящия член. Извън тези защитени зони държавите членки също така се стремят да избягват замърсяването и влошаване условията в местообитанията“.

6. Член 18 от Директивата за птиците предвижда:

„1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива в рамките на две години от нейното нотифициране. Те незабавно информират Комисията за това.

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното си законодателство в областта, регулирана от настоящата директива“.

Директивата за местообитанията

7. Релевантни за настоящото дело са следните съображения от Директивата за местообитанията:

„[1] […] опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда, включително запазването на естествените местообитания, както и на дивата флора и фауна са важна цел на Общността от общ интерес, както е посочено в член 130с [6] от Договора;

[…]

[5] […] поради застрашеността на определени естествени местообитания и определени видове е необходимо те да бъдат дефинирани като имащи приоритет с цел да се улесни вземането на енергични мерки за тяхното запазване;

6 — Вж. понастоящем член 191 ДФЕС.

[6] […] за възстановяването или запазването на естествените местообитания и видовете, които са от интерес за Общността, в добър статус на опазване е необходимо да се определят специални защитени територии с цел да се създаде взаимосвързана европейска екологична мрежа по установен хронологичен план;

[7] […] всички определени територии, включително и класифицираните понастоящем или в бъдеще като специални защитени територии съгласно [Директивата за птиците] трябва да бъдат включени в единната европейска екологична мрежа;

[8] […] че е подходящо във всяка определена територия да се въведат необходимите мерки, свързани с поставените цели на опазването;

[…]“.

8. В член 1 се съдържат следните определения:

„а) *опазване* означава серия от мерки, които се изискват за запазване или възстановяване на естествените местообитания и популациите на диви животински и растителни видове в благоприятно състояние […];

[…]

й) *територия* означава географски определена област, чиито граници са ясно определени;

[…]

л) *специална защитена зона* [7] означава територия от значение за Общността, определена от държавите членки чрез законова или административна разпоредба и/или договор, в която се провеждат мероприятията, необходими за опазване или възстановяване на благоприятно състояние на запазване на естествените местообитания и/или популации на видовете, за които тя е определена;

[…]“.

7 — Наричана по-нататък „СЗЗ“.

9. В член 2 от Директивата за местообитанията се посочва нейната цел, съгласно която тя е насочена към това „да допринесе за осигуряване на биологичното разнообразие чрез запазване на естествените местообитания, както и на дивата фауна и флора върху европейската територия на държавите членки, за които е валиден Договорът"; като мерките, взети в изпълнение на Директивата, следва да „имат за цел да запазят или възстановят благоприятния природозащитен статус на естествените местообитания и видовете диви животни и растения от интерес за Общността" и „да вземат под внимание икономическите, социалните и културните изисквания, както и регионалните и местните особености".

10. Член 3, параграф 1 предвижда: „Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000". Тази мрежа трябва да обхваща също така специални защитени зони, класифицирани от държавите членки в изпълнение на Директивата за птиците."

11. В член 6, параграфи 1 и 2 се посочват мерките, които следва да се определят за опазване на СЗЗ:

„1. Държавите членки определят необходимите консервационни мерки, които при необходимост включват подходящи планове за управление, специално разработени за териториите или включени в други развойни планове, и подходящи мерки от правно, административно и договорно естество, които да отговарят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I и видовете от приложение II, срещащи се в тези райони.

2. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива".

12. Член 7 предвижда:

„Задълженията съгласно член 6, параграфи 2, 3 и 4 от настоящата директива заменят задълженията, произтичащи от член 4, параграф 4, първо изречение от [Директивата за птиците], по отношение на областите, класифицирани съгласно член 4, параграф 1 или признати за такива съгласно член 4, параграф 2 от нея, от датата на влизане в сила на настоящата директива или от датата на класифициране или признаване от страна на държава членка съгласно [Директивата за птиците], в случай че последната дата е по-късна".

13. Член 23 задължава държавите членки да транспонират Директивата за местообитанията в рамките на две години след нейното нотифициране.

Обстоятелства по делото и процедура

14. След извършена през 1999 г. и 2000 г. оценка на австрийската мрежа от защитени зони Комисията преценява, че са налице пропуски при определянето на защитените територии и по отношение на правния режим на защита на дивите птици и техните местообитания, намиращи се в тези територии. На 23 октомври 2001 г. тя изпраща официално уведомително писмо, на което австрийските власти отговарят през 2002 г. и 2003 г.

15. На 18 октомври 2004 г. Комисията изпраща допълнително официално уведомително писмо, с което твърди, че Hansag в провинция Burgenland не е определена като защитена зона за птици и че площта на територията при Niedere Tauern в провинция Styria е намалена неправомерно. Австрия отговаря с писмо от 21 декември 2004 г., а през 2005 г. и 2006 г. представя няколко допълнителни становища.

16. Според Комисията Австрия все още не е изпълнила задълженията си, които ѝ налага общностното право. Ето защо на 15 декември 2006 г. тя издава мотивирано становище. Крайният срок за отговор на това мотивирано становище изтича на 15 февруари 2007 г. Австрийските власти изпращат писмен отговор на 20 февруари 2007 г., а на 24 септември 2007 г. изпращат допълнително писмо.

17. Тъй като не е удовлетворена от отговора на Австрия, на 27 ноември 2007 г. Комисията предявява настоящия иск. Тя иска от Съда:

— да установи, че като:

а) не е извършила правилно според орнитоложките критерии определянето (в случая с *Hansag* в провинция Burgenland) или установяването на границите (в случая с Niedere Tauern в провинция Styria) на най-подходящите по брой и размер територии в Австрия като специални защитени зони за запазването на дивите птици по член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците и

б) не е предоставила правна защита в съответствие с изискванията на член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците и член 6, параграф 2 във връзка с член 7 от Директивата за местообитанията на част от вече определените специални защитени зони,

Република Австрия не е изпълнила задълженията си по член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците и по член 6, параграф 2 във връзка с член 7 от Директивата за местообитанията, и

— да се осъди Република Австрия да заплати разноските.

18. Комисията, Австрия и германското правителство (което встъпва в делото) са изслушани в съдебното заседание.

По допустимостта

19. Австрия оспорва допустимостта на иска, като изтъква, че неговият обхват излиза извън този на досъдебната процедура и че освен това му липсват съгласуваност и точност.

По обхвата на иска

20. Австрия твърди, че обхватът на иска излиза извън този на досъдебната процедура в три аспекта. На първо място, в мотивираното си становище Комисията очевидно изключва от обхвата на иска австрийските национални подзаконови разпоредби относно европейските защитени зони [8], но въпреки това ги представя в своята искова молба. На второ място, твърдението на Комисията, че СЗЗ нямат никаква или имат недостатъчна правна защита, не е идентично с направеното в досъдебната фаза: исковата молба въвежда по-скоро нови искания мерките по изпълнението да съдържат конкретни задължения и забрани за определени СЗЗ и конкретни видове и местообитания. На трето място, макар твърдението, че в провинция Salzburg не е предоставена правна защита, да е споменато в мотивираното становище, същото не е включено в официалното уведомително писмо, а твърдението, че не е предоставена правна защита в провинция Долна Австрия, се споменава за пръв път в самата искова молба.

21. Смятам, че исковата молба на Комисията съответства на твърденията, изложени в досъдебната процедура, в частта, в която се твърди, че Австрия не е предоставила режим на правна защита в рамките на своята територия.

22. Съгласно установената съдебна практика предметът на иска, предявен по член 226 ЕО, се предопределя от досъдебната процедура и исковата молба на Комисията трябва да се основава на същите

8 — Никоя от страните не определя понятието „европейска защитена зона“. От мотивираното становище на Комисията разбирам, че то се отнася до територии, които са били определени като национални паркове или природни резервати, попадащи в компетентността на съответните провинциални власти. Понятието, изглежда, не носи значението СЗЗ. Изглежда обаче, че понятието „европейска защитена зона“ се припокрива със СЗЗ.

твърдения за нарушение [9]. Този принцип не възпрепятства Комисията да изложи твърдението си по-подробно в исковата си молба, при условие че не се променя предметът на спора [10].

23. Що се отнася до първия довод на Австрия, струва ми се, че в своето мотивирано становище Комисията обяснява, че европейските защитени зони (територии, които попадат в сферата на компетентност на провинциалните власти [11]) също могат да бъдат определени като СЗЗ. Все пак Комисията твърди, че по отношение на много такива територии не е въведена съответната правна защита. Следователно изглежда, че Комисията се позовава на териториите, класифицирани като европейски защитени зони на национално и провинциално равнище, които са определени също и като СЗЗ съгласно Директивата за птиците, като включени в обхвата на производството в мотивираното становище. Вследствие на това не съм съгласна с довода на Австрия, че това твърдение за нарушение е включено в исковата молба, без преди това да е направено в досъдебната кореспонденция.

24. По отношение на втория и третия довод на Австрия твърдението на Комисията, че правната защита за СЗЗ трябва да бъде конкретна и насочена към определена цел, доразвива нейното предишно твърдение, че правната защита за определените територии е недостатъчна. По този начин Комисията не променя обхвата на иска чрез представяне на ново твърдение за нарушение. В своето мотивирано становище и в исковата молба Комисията потвърждава, че твърденията за нарушение не се ограничават само до конкретните територии, които се посочват като пример в досъдебната фаза, а засягат цялата територия на Австрия.

25. Въпреки че исковата молба е по-подробна от официалното уведомително писмо и мотивираното становище, струва ми се, че обхватът на предмета на спора, изложен в досъдебната процедура, и този в исковата молба е един и същ. Поради това не смятам, че искът е недопустим на тези основания.

По липсата на съгласуваност и точност

26. Австрия заявява, че в твърденията си за нарушение Комисията не конкретизира свързаните с определени СЗЗ подзаконови разпоредби, които не предоставят достатъчна правна защита. Австрия поддържа, че поради това не може да установи какви конкретни мерки Комисията иска да бъдат въведени от нея, за да отстрани твърдяното нарушение.

27. Съгласно постоянната съдебна практика мотивираното становище и исковата молба трябва да посочват съгласувано

9 — Решение от 11 септември 2001 г. по дело Комисия/Ирландия (C-67/99, Recueil, стр. I-5757, точка 22 и цитираната съдебна практика); вж. още Решение от 26 април 2007 г. по дело Комисия/Финландия (C-195/04, Сборник, стр. I-3351, точка 18).

10 — Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 9, точка 23); вж. Решение по дело Комисия/Финландия (посочено по-горе в бележка под линия 9, точка 18 и цитираната съдебна практика).

11 — Вж. бележка под линия 6.

и точно твърденията за нарушение, за да се даде възможност на държавата членка — ответник по делото, да добие точна представа относно точния обхват на твърдяното нарушение и да подготви своята защита [12].

28. В този смисъл, когато Комисията твърди, че не е предоставена правна защита, тя трябва да определи каква правна защита съществува, ако има такава, и да разясни защо приема тази правна защита за недостатъчна. Все пак, ако например Комисията не е представила подробности за конкретни СЗЗ, това не прави задължително исковата молба неточна или несъгласувана.

29. Несъмнено предметът на второто твърдение за нарушение на Комисията е твърдяната недостатъчна правна защита на СЗЗ в Австрия. Доводът на Комисията, че правната защита следва да бъде конкретна и насочена към определена цел, не е нито неясен, нито неразбираем.

30. Струва ми се следователно, че Австрия е получила достатъчно индикации за гледната точка на Комисията, за да подготви защитата си.

12 — Решение на Съда от 18 декември 2007 г. по дело Комисия/Испания (C-186/06, Сборник, стр. I-12093, точка 18 и цитираната съдебна практика).

Исканията, направени в исковата молба

31. Според практиката на Съда само зони, които вече са класифицирани като СЗЗ, попадат в обхвата на член 6, параграфи 2—4 и член 7 от Директивата за местообитанията, които заменят разпоредбите в член 4, параграф 4, първо изречение от Директивата за птиците [13]. Територии, които все още не са определени като СЗЗ, но които е трябвало да бъдат определени като такива, продължават да попадат в обхвата на член 4, параграф 4, първо изречение от Директивата за птиците [14]. Следователно би могло да се очаква, че при посочване на второто твърдение за нарушение Комисията е следвало ясно да конкретизира съответните територии [15], които не са били определени като СЗЗ, да разясни защо смята, че същите трябва да бъдат определени като такива, след което да изтъкне доводи защо приема, че не е спазена разпоредбата на член 4, параграф 4, първо изречение от Директивата за птиците [16].

32. Комисията не е посочила териториите, които следва да се класифицират като СЗЗ с оглед на информацията относно установяването на границите на съответните зони или на орнитоложките критерии,

13 — Решение на Съда от 7 декември 2000 г. по дело Комисия/Франция (C-374/98, Recueil, стр. I-10799, точки 43—46).

14 — Решение по дело Комисия/Франция (посочено по-горе в бележка под линия 13, точка 47).

15 — Що се отнася до второто твърдение за нарушение, Комисията установява определени територии, класифицирани от Австрия като СЗЗ след изтичане на срока, посочен в мотивираното становище (например в провинциите Burgenland и Vienna). Съдът обаче не е в състояние да прецени дали член 4, параграф 4, първо изречение от Директивата за птиците е приложим към тези територии поради изложените в точка 80 по-долу съображения.

16 — Вж. за сравнение Решение на Съда от 13 декември 2007 г. по дело Комисия/Ирландия (C-418/04, Сборник, стр. I-10947, точки 169—175), където Комисията избира да включи в обхвата на иска си територии, които не са били класифицирани като СЗЗ, като твърди, че не е приложен член 4, параграф 4, първо изречение от Директивата за птиците.

въз основа на които следва да се прецени годността за такава квалификация [17]. По същия начин тя не е изтъкнала никакъв конкретен довод относно това дали член 4, параграф 4, първо изречение се прилага за тези територии и, ако това е така, защо счита, че Австрия не е изпълнила задълженията си по тази разпоредба.

По съществото на спора

По първото твърдение за нарушение — неопределяне на Hansag като СЗЗ и намаляване на площта на СЗЗ Niedere Tauern

33. В резултат на това Съдът не е в състояние да прецени дали член 4, параграф 4, първо изречение следва да се прилага спрямо територии в Австрия, които не са класифицирани като СЗЗ, но е следвало да бъдат определени като такива.

Hansag

34. Съдът изтъква, че задължението на държавите членки за точно прилагане на Директивата за птиците е особено важно, тъй като на тях е поверено управлението на общото наследство [18]. Също така при твърдение за неправилно транспониране важно за Комисията е да осигури на разположение на Съда всички необходими елементи, за да може той да разгледа внимателно и прецени дали държавата членка е изпълнила своите задължения по общностното право. Това категорично не е направено от Комисията.

35. Комисията твърди, че Директивата за птиците задължава държавите членки да класифицират като СЗЗ всички най-подходящи по брой и размери територии за запазването на видовете, посочени в приложение I, и да предприемат подобни мерки за редовно срещащите се мигриращи видове, които не са посочени в приложение I, по отношение на техните райони за размножаване, линеене, зимуване и почивка по време на техните миграционни маршрути. Hansag е определена като най-подходяща територия за защита на конкретни видове птици, а именно: *Otis tarda* (дропла), *Circus pygargus* (ливаден блатар) и *Asio flammeus* (блатна сова).

36. Австрия потвърждава, че Hansag е класифицирана като СЗЗ на 3 август 2008 г.

17 — Вж. Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 47), където Съдът посочва, че за да се класифицират най-подходящите територии като СЗЗ, е необходимо да се актуализират научните данни, с които да се определи положението на най-застрашените видове и видовете, съставляващи общото наследство на Общността.

18 — Решение на Съда от 20 октомври 2005 г. по дело Комисия/Обединено кралство (C-6/04, Recueil, стр. I-9017, точка 25 и цитираната съдебна практика); вж. също така Решение на Съда по дело Комисия/Австрия (C-507/04, посочено по-горе в бележка под линия 2, точка 277).

37. Очевидно Австрия не е класифицирала Hansag като СЗЗ в предвиденията в мотивираното становище срок, който е изтекъл на 15 февруари 2007 г. Следователно искът на Комисията по този пункт е основателен.

39. Австрия приема, че намалената територия е недостатъчна да осигури защита за три вида птици (новоизлюпените *Charadrius morinellus, Bonasa bonasia* и *Picus canus)* и следователно следва да бъде разширена. Тя не е съгласна обаче, че СЗЗ трябва да се разшири до първоначалните си граници, за да включи горските видове *Aegolius funerus, Glaucidium passerinum, Dryocopus martius* и *Picoides tridactylus*.

Niedere Tauern

38. Комисията счита, че първоначалното решение на Австрия от 3 ноември 1997 г. да класифицира тази територия с площ от 169 000 хектара е взето в съответствие с разпоредбите на член 4, параграф 1 от Директивата за птиците. Комисията заявява обаче, че с последвалите решения да се намали два пъти площта на СЗЗ Niedere Tauern (с 31 258 хектара през 1999 г. и с още 50 600 хектара през 2001 г.) по начин, противоречащ на наличната орнитоложка информация, Австрия не е изпълнила задълженията си. Комисията поддържа, че и двата случая на намаляване на площта са имали отрицателно въздействие върху определени горски видове птици, гнездящи на надморска височина под 1 500 метра, като: *Aegolius funereus* (пернатонога кукумявка), *Glaucidium passerinum* (врабчова кукумявка), *Dryocopus martius* (черен кълвач) и *Picoides tridactylus* (трипръст кълвач), както и върху местата за гнездене и отглеждане на малки на *Charadrius morinellus* (планински дъждосвирец), *Bonasa bonasia* (лещарка) и *Picus canus* (сив кълвач).

40. Според постоянната съдебна практика [19] държавите членки се задължават да класифицират като СЗЗ всички територии, които при прилагане на орнитоложките критерии се явяват най-подходящи по отношение на запазването на видовете, посочени в приложение I, като подобни мерки трябва да се предприемат и за мигриращите видове съгласно член 4, параграф 2. Съдът приема също, че свободата на преценка на държавите членки при избора на най-подходящите за класифициране като СЗЗ територии, не касае дали явяващите се като най-подходящи според орнитоложките критерии територии е уместно да бъдат класифицирани като СЗЗ, а се отнася само до прилагането на тези критерии, така че да се определят най-подходящите територии за запазването на видовете, посочени в приложение I [20].

19 — Решение на Съда от 13 декември 2007 г. по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 37 и цитираната съдебна практика).

20 — Решение на Съда от 23 март 2006 г. по дело Комисия/Австрия (C-209/04, посочено по-горе в бележка под линия 2, точка 33 и цитираната съдебна практика).

41. В подкрепа на довода си, че първоначалните граници на територията трябва да бъдат възстановени, Комисията използва орнитоложки доклад [21] (възложен от провинция Styria).

42. Австрия признава, че научната и орнитоложка информация показва, че Niedere Tauern попада между най-важните територии в страната като местообитание на най-малко девет вида горски и алпийски птици [22]. Австрия приема, че използваното от Комисията изследване съдържа орнитоложки критерии, но след това поставя под въпрос това, което тя определя като „липса на достатъчно данни, въз основа на които да се направи технически сигурно определяне на границите“, при изготвянето на доклада [23]. Накрая Австрия твърди, че макар да приема, че алпийската гора предоставя местообитание на видовете, посочени от Комисията, само по себе си това не е достатъчно за включването на тези територии в рамките на СЗЗ.

43. Изглежда безспорно, че първоначалното определяне на границите на територията е извършено въз основа на орнитоложки критерии и следователно в съответствие с член 4, параграф 1 от Директивата за птиците. Между страните няма съгласие обаче по въпроса дали намаляването на площта на територията е съвместимо с Директивата.

44. В Директивата за птиците няма разпоредби относно това какво се случва, ако държава членка пожелае да намали площта на съществуваща територия. Поради тази причина е необходимо да се изведат правила, като се вземат предвид целите на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията.

45. Струва ми се, че след като веднъж дадена територия е била определена като СЗЗ и след като според орнитоложките материали тя се явява най-подходяща за въпросните видове [24], държава членка, която желае впоследствие да намали географския обхват на такава СЗЗ, трябва да разполага с актуализирани научни и орнитоложки доказателства в подкрепа на своето (имплицитно) твърдение, че може да направи това, без да излага на риск необходимото равнище на защита [25]. Ако това условие е изпълнено, струва ми се, че държава членка може да коригира географския обхват на СЗЗ. Тогава Комисията, която носи доказателствената тежест в контекста на всякакви други производства

21 — Докладът на Gallaun, H., Sackl, P., Praschk, C., Scahardt, M. и Trinkaus, P. (2006), посочен в точка 44, бележка под линия 48 от исковата молба на Комисията (Gallaun et al (2006). В исковата си молба Комисията се позовава още и на доклада на Lentner от 2004 г., „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 — Тъй като Австрия не ги посочва, аз също не мога да направя това.

23 — Австрия използва в подкрепа на довода си по-ново изследване на СЗЗ Niedere Tauern от M. Josef Eisner, AT2209000, от 18 декември 2007 г. (Eisner (2007).

24 — Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено в бележка под линия 16, точка 37 и цитираната съдебна практика).

25 — Вж. точка 40 по-горе. Чрез възлагането или получаването на подходящо изследване държавата членка следва да се увери, че територията на СЗЗ може да бъде намалена, без да се излагат на риск целите на Директивата, преди да одобри такова намаляване. Приемам, че всяка държава членка може да допълва наличните доказателства в досъдебната процедура до изтичане на крайния срок, посочен в мотивираното становище на Комисията. Вж. също така Решение на Съда от 28 юни 2007 г. по дело Комисия/Испания (C-235/04, Сборник, стр. I-5415, точки 23 и 24).

за неизпълнение на задължение [26], би трябвало да представи необходимия материал, с който да покаже, че доказателствата, използвани от държавата членка, са недостатъчни или погрешни [27].

46. В конкретния случай Австрия не представя на Съда орнитоложки материал, с който да покаже, че през 1999 г. или през 2001 г. намаляването на размера на СЗЗ Niedere Tauern е било обосновано към момента на неговото извършване. Според постоянната съдебна практика, за да класифицират най-подходящите територии като СЗЗ, държавите членки трябва да използват най-новата актуализирана налична научна информация — в случаите, в които е даден ход на производства за неизпълнение на задължения, този материал следва да бъде налице до края на предвидения в мотивираното становище срок [28].

47. Понастоящем Австрия се опитва да се възползва от изследването на Eisner (2007), за да постави под въпрос представения от Комисията научен материал. Според мен обаче това изследване, което е завършено на 6 декември 2007 г., много след изтичане на крайния срок за съобразяване с мотивираното становище (15 февруари 2007 г.), не може да се ползва сега, за да компенсира явната липса на техническа обосновка за направените през 1999 г. и 2001 г. намаляванията на площта. Следователно Австрия не е представила съответна научна информация, доказваща, че би могла да изпълни своите задължения по член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците, като намали площта на СЗЗ Niedere Tauern.

48. Ще добавя, че доводът на Австрия, че задължението за разширяване на територията до първоначалните ѝ граници трябва да се основава на сигурни данни, не се подкрепя от текста на Директивата за птиците; както и че на Съда не е представена научна информация, която да докаже, че член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците би могъл да бъде спазен чрез класифицирането на други територии като СЗЗ по отношение на видовете птици, установени от Комисията.

49. Следователно приемам това твърдение за нарушение за основателно.

По второто твърдение за нарушение — невъвеждане на ефективен правен режим за СЗЗ

50. По съображения за яснота ще разделя анализа си на второто твърдение за нарушение на две части. На първо място ще разгледам общия принципен довод

26 — Решение на Съда от 6 ноември 2003 г. по дело Комисия/Обединено кралство (C-434/01, Recueil, стр. I-13239, точка 21 и цитираната съдебна практика); вж. също Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 167).

27 — Според постоянната съдебна практика — Inventory of Important Bird Areas in the European Community (Списък на важните за авифауната райони в Европейската общност), публикуван през 1989 г. и 2000 г., известен съответно като „IBA 1989“ и „IBA 2000“, се счита за най-авторитетното изследване; вж. Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 16, точки 40 и 48). В конкретния случай Комисията използва в подкрепа на довода си два доклада: Lentner (2004) и Gallaun et al (2006).

28 — Вж. Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 47 и цитираната съдебна практика).

на Комисията относно степента, в която държавите членки разполагат с право на преценка във връзка с начина, по който транспонират Директивата за птиците и Директивата за местообитанията (поводът Германия да встъпи в делото). След това ще продължа с разглеждането на конкретните твърдения за нарушение на Комисията, провинция по провинция.

Относно свободата на преценка

51. Комисията поддържа, че за надлежното транспониране на Директивата за птиците и на Директивата за местообитанията трябва да се предприемат специални мерки по опазване във форма, която да осигури въвеждането на правнообвързващи задължения и забрани, с които да се предостави защита на СЗЗ, като тези мерки трябва да се вземат в същия акт, който класифицира територията като СЗЗ.

52. Австрия изтъква, че в текстовете на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията не е определена формата на мерките, необходими за тяхното транспониране. Необходимо е само да се разгледа въвеждането на конкретни забрани там, където има индикации за възможно влошаване на съществуващите условия в дадена територия. Освен това при териториите, обект на съществуващи общи мерки по опазване по силата на национални разпоредби, които защитават всички видове, съществува de facto защита, надхвърляща изискванията от Директивата за птиците.

53. Германското правителство поддържа, че не е необходимо да се въвеждат конкретни задължения и забрани за всяка СЗЗ в обвързващ правен акт.

54. Според мен основното твърдение на Комисията, че специалните мерки по опазване трябва да се приемат чрез обвързващи задължения или забрани, не се подкрепя от общите принципи на общностното право или от текстовете на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията [29].

55. Общоизвестен факт е, че по силата на член 249 ЕО [30] дадена директива обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за нейното транспониране [31]. От това следва, че Австрия, както и всяка друга държава членка, има право да избира формата и средствата за транспониране на Директивата за птиците и на Директивата за местообитанията.

56. По време на съдебното заседание Комисията признава, че нищо в текстовете на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията не позволява да се заключи, че правната защита на СЗЗ трябва

29 — По-долу позоваванията на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията са свързани с конкретно разглежданите тук разпоредби: член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците и член 6, параграф 2 във връзка с член 7 от Директивата за местообитанията.

30 — Вж. понастоящем член 288 ДФЕС.

31 — Вж. в настоящия случай Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 157 и цитираната съдебна практика).

да се съдържа в същия акт, с който определена територия се класифицира като СЗЗ. По същия начин текстовете на Директивите не определят, че специалните мерки по опазване могат да бъдат само под формата на конкретни задължения и забрани.

57. Така според мен подход, който се стреми да определи формата и средствата за транспониране, не е съгласуван нито с текста на разглежданите в случая специфични законодателни актове, нито с общите принципи на общностното право.

58. Някои други съображения също не допускат препоръчания от Комисията подход.

59. Директивата за птиците и Директивата за местообитанията имат сходни цели, а именно да допринесат за осигуряване на биологичното разнообразие чрез запазване на естествените местообитания, а в случая с птиците, на всички видове, които се срещат естествено в диво състояние [32]. Определените съгласно Директивата за птиците СЗЗ са включени в обхвата на „Натура 2000“, която съгласно Директивата за местообитанията е създадена като единна европейска екологична мрежа [33]. Струва ми се следователно, че както уточнявам по дело Stadt Papenburg [34] , между двете директиви е налице тясна връзка и следва те да се разглеждат систематично.

60. Член 6, параграф 1 от Директивата за местообитанията посочва редица възможни мерки, които могат да се предприемат за СЗЗ, включително законови, административни или договорни мерки, отговарящи на екологичните изисквания на естествените местообитания на въпросните видове. Струва ми се, че при приемането на специални мерки по опазване съгласно Директивата за птиците, държавите членки трябва да имат възможност да използват подобен набор от варианти [35].

61. Във връзка с това член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците предвижда, че целта на специалните мерки по съхранение, отнасящи се към местообитанията на видовете, посочени в приложение I, и към мигриращите видове, които не са посочени в приложение I, е да се осигури тяхното оцеляване и размножаване в района на разпространението им. За да транспонират това задължение, държавите членки трябва да направят оценка и да въведат подходящи мерки, с които да се осигурят опазване, поддържане и възстановяване на местообитанието за постигане целите на член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците. От това обаче не следва, че за да влязат в действие Директивата за птиците и Директивата за местообитанията, могат да се прилагат *само* мерки, въвеждащи забрани и задължения. Това не означава и че във всеки конкретен случай трябва да се прилагат забрани и задължения (дори където има приети и други мерки).

32 — Член 1 от Директивата за птиците и член 2 от Директивата за местообитанията.

33 — Член 3, параграф 1, както и седмо съображение от Директивата за местообитанията.

34 — Препращам към точка 34 от моето заключение, представено на 9 юли 2009 г. (Решение от 14 януари 2010 г. по дело C-226/08, Сборник, стр. I-131).

35 — СЗЗ се използва като понятие в Директивата за местообитанията, вж. точки 8—11 по-горе. СЗЗ е и понятието, което се използва за териториите, определени по Директивата за птиците. [В текстовете на английски език се използват две различни понятия: „SPAs — special protection areas“ в Директивата за птиците, и неговият еквивалент — „SACs — special areas of conservation“ в Директивата за местообитанията].

62. Забраните например са полезен инструмент за осигуряване на защита срещу установени източници на вреда. По същия начин задълженията са полезни, когато лицето, което следва да бъде адресат на съответното правило, може лесно да се идентифицира. Такива мерки обаче не покриват непременно в детайли всички потенциални възможности. В този смисъл не би било уместно да се предоставя ефективна защита срещу потенциална вреда, която не е била напълно установена. В такъв случай може да е необходимо да се предоставят права на компетентните органи да предприемат активни действия, вместо да реагират с постановяване на забрани или задължения.

63. Необходимостта от въвеждане на специални мерки по опазване трябва също така да подлежи на преразглеждане. Условията на околната среда се променят. Следователно държавите членки се нуждаят от известна гъвкавост по отношение на ползваните от тях инструменти [36].

64. Комисията поддържа, че държавите членки не могат да прилагат различни мерки в различните региони. Не съм съгласна с това. Директивата за птиците задължава държавите членки да предприемат мерки, подходящи за въпросните видове. Неизбежно е, че за защита на даден вид, гнездящ в пасища, могат да са подходящи мерки, различни от тези, които са подходящи за обитаващ горите вид, който гнезди по дърветата. Мерките се различават и по това дали са необходими за опазване, поддържане или възстановяване на достатъчно разнообразие и площ на местообитанията за опазване на птиците.

65. Вследствие на това ми се струва, че държавите членки трябва да разполагат с пълен набор от мерки, от които да избират, за да приложат Директивата за птиците и Директивата за местообитанията.

66. Комисията излага три конкретни довода относно същността на специалните мерки по опазване, за които счита, че трябва да се предприемат от държавите членки. На първо място, определянето на територията и съответните мерки трябва да бъдат обявени в обвързващ инструмент, който е противопоставим на трети лица. На второ място, държавите членки трябва да въведат мерки, за да осигурят постигане на конкретните цели на Директивата за

36 — Вж. например Решение по дело Комисия/Австрия (C-209/04, посочено по-горе в бележка под линия 2, точка 20). Въпросът по това дело е класификацията на територии, описани от Съда като предмет на постоянно задължение. Струва ми се, че същият принцип може да се приложи и при въвеждането на мерки по опазване.

птиците и Директивата за местообитанията. На трето място, специалните мерки по опазване трябва да бъдат конкретни: т.е. те трябва да се прилагат за конкретна СЗЗ, като взимат предвид нейните специфични особености, условията на околната среда и конкретните видове, на които тя дава подслон.

67. Преди да се спра на тези доводи, е важно да обърна внимание на два фундаментални въпроса.

68. Първо, при производство за неизпълнение на задължения като настоящото доказателствената тежест се носи от Комисията и тя следва да докаже, че държавата членка не е транспонирала Директивата за птиците и Директивата за местообитанията [37]. От това следва, че Комисията трябва да установи, че липсата на защита, която тя твърди, продължава да е налице по отношение на съответния вид и/или неговото местообитание. Второ, държавите членки също са задължени да съдействат на Комисията, като предоставят информация за състоянието в рамките на съответните техни територии. Такива по-конкретно са случаите като настоящия, където подробната информация относно характеристиките на околната среда на конкретна територия и видовете, които се наблюдават там, е съществена за преценката дали са приложени ефективни мерки, позволяващи подходяща защита. Без такова съдействие на Комисията ще бъде трудно да се сдобие с необходимата информация, за да изпълни функциите си по член 211 ЕО [38], и да гарантира действителното прилагане на директивите [39].

Правнообвързващ инструмент

69. От съдебната практика произтича, че разпоредбите на дадена директива трябва да се прилагат с неоспорима задължителна сила, с необходимата специфичност, точност и яснота, за да се спази изискването за правна сигурност, което налага, в случай че директивата цели учредяването на права по отношение на частноправни субекти, да се предостави възможност на ползващите се лица да се запознаят с правата си в тяхната пълнота [40].

70. Съгласна съм с Комисията, че принципът на правната сигурност налага определянето на СЗЗ и взетите за тяхната защита мерки да бъдат приемани по начин, предоставящ възможност на частноправните субекти, засегнати от тези мерки, да се запознаят с обхвата на своите права и задължения. Съдът вече е признал това, като посочва, че СЗЗ трябва да имат неоспорима обвързваща сила [41].

37 — Решение по дело Комисия/Обединено кралство (посочено по-горе в бележка под линия 26, точка 21); вж. също така Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по горе в бележка под линия 16, точка 167).

38 — За общите функции на Комисията вж. понастоящем член 17 ДЕС.

39 — Решение на Съда от 16 юли 2009 г. по дело Комисия/Ирландия (C-427/07, Сборник, стр. I-6277, точка 105).

40 — Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 39, точка 55 и цитираната съдебна практика).

41 — Решение на Съда от 27 февруари 2003 г. по дело Комисия/Белгия (C-415/01, Recueil, стр. I-2081, точки 21 и 22).

По специфичните мерки за транспониране

71. Комисията изтъква, че прилагането на директивата от Австрия е неудовлетворително, тъй като правната уредба, която я транспонира, само се позовава на общата цел за „поддържане и възстановяване на добър статус за опазване в съответствие с Директивата за птиците“ [42], вместо да повтаря целите, прогласени в Директивата за птиците и Директивата за местообитанията.

72. От съдебната практика обаче следва, че не е необходимо мерките за транспониране да възпроизвеждат точния текст на директивите [43]. Във всеки случай, дори думите в директивата да са възпроизведени дословно, от това не следва, че буквалното транспониране води до точното ѝ прилагане. За да се установи дали е налице надлежно прилагане на директивата, винаги е необходимо да се отчете ефектът от мярката за прилагане в нейната цялост и дали тя постига специфичните цели на въпросната директива.

73. В това отношение Съдът е постановил, че целите на член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците задължават държавите членки да предоставят на СЗЗ правен режим на защита, който да гарантира поконкретно оцеляването и размножаването на видовете птици, посочени в приложение I, както и размножаването, линеенето и зимуването на редовно срещащите се мигриращи видове, които не са посочени в приложение I. По-конкретно защитата на СЗЗ не трябва да се ограничава до мерки за предотвратяване на предизвикваните от човека външни посегателства и обезпокоявания, а според случая трябва да включва и положителни мерки с цел опазване и подобряване на състоянието на обекта [44].

74. От това следва, че преценката дали държава членка е транспонирала точно дадена директива, никога не може да бъде само семантично упражнение. По-скоро трябва да се отсъди дали националните мерки привеждат в действие целите на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията.

Конкретни мерки за определени СЗЗ

75. Твърдението на Комисията, че мерките трябва да са конкретни, не може да се преценява абстрактно. За да се установи, че второто твърдение за нарушение е основателно, Комисията трябва да представи на Съда доказателства, които да покажат, че нейните опасения са оправдани. Една обща клауза може да представлява правилно прилагане на директива, ако е ясно, че тя изпълнява изискванията на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията по отношение на националните органи, прилагащи нормативните

42 — Този текст, посочен от Комисията като пример в точка 68 от нейния писмен отговор, е взет от местното законодателство на провинция Styria.

43 — Решение на Съда по дело Комисия/Австрия (C-507/04, посочено по-горе в бележка под линия 2, точка 89).

44 — Решение на Съда от 11 декември 2008 г. по дело Комисия/Гърция (C-293/07, Сборник, стр. I-182, точки 22—24).

актове, и правните субекти, които са засегнати от разпоредбите [45].

76. Освен това, тъй като Комисията носи доказателствената тежест, ако иска да направи твърдение за нарушение, основаващо се на липсата на конкретна разпоредба [46], тя трябва да докаже, че не е осигурена защита на конкретен вид, по отношение на който (или спрямо чието местообитание) съществува определено опасение.

77. Комисията е избрала да представи второто си твърдение за нарушение по много общ начин. Тя се позовава на извлечения от нормативните разпоредби в различните австрийски провинции. Тя не посочва видовете птици и характеристиките на околната среда на съответните местообитания, за които поддържа, че съществуват опасения, и като цяло не представя доказателства в подкрепа на тези опасения. Струва ми се, че като представя доводите си по този начин, Комисията не се е съобразила с доказателствената тежест във връзка със своите твърдения, че Австрия не е въвела конкретни мерки.

78. Преценката на Съда допълнително се затруднява от факта, че никоя от страните не представя ясно обяснение относно законодателната рамка за транспониране на Директивата за птиците и на Директивата за местообитанията в Австрия. Не се обяснява ясно и положението във всяка една провинция. Съдът е подбрал само извлечения от законодателството, представени от Комисията и Австрия в подкрепа на съответните им позиции. Той няма цялостен поглед.

79. В обобщение на изводите ми относно второто твърдение за нарушение в исковата молба на Комисията: не приемам общия принципен довод на Комисията относно ограниченията в начина, по който държавите членки могат надлежно да транспонират Директивата за птиците и Директивата за местообитанията. Посочила съм, провинция по провинция, че според мен Комисията не е доказала в достатъчна степен, че направените от нея искания следва да се уважат. Това не би трябвало да се разбира в смисъл, че съм убедена, че във всеки друг аспект Австрия изцяло е изпълнила своите задължения по членовете от тези две директиви, на които се позовава Комисията в настоящия иск. Това по-скоро е неизбежна последица от начина, по който Комисията е представила случая. В крайна сметка не считам за правилно в рамките на производство за неизпълнение на задължения срещу държава членка Съдът да се ангажира с пространна детективска дейност, за да поправи недостатъците в доводите на Комисията.

45 — Решение по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 39, точка 54 и цитираната съдебна практика); що се отнася до транспонирането на Директивата за местообитанията, вж. също така Решение по дело Комисия/Обединено кралство (посочено по-горе в бележка под линия 18, точка 21).

46 — Решение от 18 март 1999 г. по дело Комисия/Франция (C-166/97, Recueil, стр. I-1719) е пример за дело, в което Комисията отправя конкретно твърдение за нарушение, че държава членка не е предоставила специални мерки по опазване съгласно Директивата за птиците по отношение на конкретна територия (влажна зона в естуара на река Сена). Вж. също така Решение от 27 октомври 2005 г. по дело Комисия/Гърция (C-166/04).

Конкретните твърдения за нарушения на Комисията

Burgenland и Vienna

80. Преди да разгледам подробно положението във всяка от австрийските провинции, бих искала да се спра накратко на провинциите Burgenland и Vienna. Комисията включва и двете провинции във второто си твърдение за нарушение. Комисията обаче посочва и че до изтичане на срока, посочен в мотивираното становище, в тези провинции не са били определени СЗЗ [47]. Невъзможно е да се прецени адекватността на правната защита за териториите, които не са били класифицирани като СЗЗ. Позицията на Комисията следователно е противоречива. В исковата си молба Комисията не твърди, че до изтичане на срока, посочен в мотивираното становище, в провинции Burgenland и Vienna не са определени СЗЗ. Следователно твърдението за нарушение е ирелевантно с оглед на исканията на Комисията (непредоставяне на правна защита за вече определени СЗЗ). Поради това няма да разгледам тази част от второто твърдение за нарушение на Комисията.

Carinthia

81. Безспорно е, че до изтичането на срока, посочен в мотивираното становище, само една територия в провинция Carinthia е била класифицирана като СЗЗ [48]. В отговора си Комисията очевидно цели да включи за пръв път в обхвата на второто си твърдение за нарушение *всички* СЗЗ в провинция Carinthia [49], но впоследствие опровергава това впечатление, като уточнява, че това твърдение за нарушение се отнася само до част от СЗЗ Flachwasserbiotop Neudenstein.

82. Комисията твърди, че в правната уредба, съгласно която е класифицирана територията Flachwasserbiotop Neudenstein, има непълноти, доколкото не включва карта, указваща границите на територията. Комисията поддържа още, че няма данни за това кои видове са защитени или относно целите на защитата и съхраняването на видовете, за които територията предоставя местообитание.

83. Съгласна съм с Комисията, че границите на територията трябва да бъдат посочени ясно и по начин, обвързващ трети страни, поради изложените в точка 70 погоре причини.

47 — Комисията не е нотифицирана за законодателството, определящо СЗЗ в Burgenland и Vienna, преди да изтече крайният срок, определен в мотивираното становище. Законодателството относно Vienna е прието на 17 октомври 2007 г. Нямам информация, която да потвърждава датата (или датите) на приемане на законодателството за Burgenland.

48 — Територията Flachwasserbiotop Neudenstein се определя с постановление на правителство на провинция Carinthia от 15 юни 2005 г. (LGB1 No.47/2005) за европейска защитена зона Flachwasserbiotop Neudenstein.

49 — В точка 52 от отговора на Комисията се прави позоваване на 12 други територии.

84. Не съм съгласна, че само чрез представяне на карта може да се постигне необходимата яснота. В зависимост от сложността на формата на въпросната територия може да се определи защитена територия посредством поредица от координати, показващи географската ширина и географската дължина на определени точки по нейния периметър, като евентуално те се свържат с други, особено характерни географски характеристики. При други обстоятелства може да е необходима карта.

85. В конкретния случай няма информация, от която да следва, че границите на територията Flachwasserbiotop Neudenstein са посочени ясно, по достъпен за трети страни начин, в карта или чрез други средства.

86. След преглед на постановлението, с което се определят тези СЗЗ, ми се струва, че въпреки че предоставя степен на защита, то не въвежда мерки, с които да изпълни изцяло разпоредбите на член 6, параграф 2 и член 7 от Директивата за местообитанията, доколкото в него не се предвижда компетентните органи да вземат положителни мерки за избягване на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите.

87. Следователно считам за основателен иска на Комисията по отношение на неизпълнението на изискванията на Директивата за птиците за въвеждане на мерки, показващи очертаването на границата на СЗЗ Flachwasserbiotop Neudenstein, и на изискванията на член 6, параграф 2 и член 7 от Директивата за местообитанията.

88. Комисията изтъква още, че за определени видове и техните местообитания следва да се въведат конкретни мерки. При липсата на информация относно съществуващите видове и дали техните местообитания налагат защита, така че да се изпълнят целите на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията, считам обаче това твърдение за нарушение за неоснователно поради изложените в точка 77 по-горе причини.

Долна Австрия

89. Комисията посочва, че към момента на изтичане на срока, посочен в мотивираното становище, една територия е била класифицирана като СЗЗ [50], но режимът на правна защита за тази територия е недостатъчен, тъй като не включва конкретни мерки за определени видове птици и техните местообитания.

50 — Територията Tullnerfelder Donau-Auen, класифицирана по LG.5505-1 (Закон на националните паркове на Долна Австрия) от 2001 г.

90. Австрия твърди, че за целите на Директивата съществуващото законодателство за защита на всички видове птици, които живеят естествено в диво състояние, обхваща и тази територия. Посочва се, че съществуващото законодателство цели постигане на добро състояние на опазване и защита на посочените като приоритетни видове и местообитания.

91. Комисията изтъква гледната си точка абстрактно. Тя не посочва конкретните видове птици и техните местообитания, за които счита, че следва да се вземат специални мерки, нито опасенията, които има, във връзка с тези видове и техните местообитания. В резултат приемам посоченото твърдение за нарушение за неоснователно в това отношение [51].

Горна Австрия

92. Комисията потвърждава, че е била уведомена за единадесет територии, определени като СЗЗ, но изтъква, че при пет от тях липсва правна защита [52], а при останалите шест тази правна защита е недостатъчна [53].

93. Твърдението за нарушение на Комисията е определено основателно по отношение на петте СЗЗ, за които не са били съобщени мерки.

94. Мерките за СЗЗ Ettenau, Trau Donau Auen и Frankinger Moos [54] изглеждат недостатъчни, доколкото мигриращите видове птици, които не са посочени в приложение I, не са включени в приложното поле на законодателството. Следователно искът на Комисията е основателен относно твърдението за нарушение за непредоставяне на достатъчна правна защита съгласно член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците.

95. Освен това не е ясно какви мерки, ако има такива, могат да вземат компетентните органи за избягване на „влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите“ в съответствие с член 6, параграф 2 и член 7 от Директивата за местообитанията (за териториите на СЗЗ Ettenau, Trau Donau Auen и Frankinger Moos). Мерките по отношение на СЗЗ Dachstein, Unterer Inn и национален парк „Kalkalpen“ [55] също изглеждат недостатъчни в това отношение.

96. Следователно твърдението на Комисията за нарушение е основателно в това отношение.

51 — Вж. точка 77 по-горе.

52 — Териториите Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal и Untere Traun.

53 — Териториите Ettenau, Traun-Donau-Auen, Frankinger Moos, Dachstein и Unterer Inn и национален парк „Kalkalpen“.

54 — Местното законодателство на съответната провинция може да се открие, както следва: за Etenau — LGB1 No.110/2005, Trau Donau Auen — LGB1 No.32/2004, Frankinger Moos — LGB1 No.25/2005.

55 — Съответното законодателство може да се намери, както следва: за Dachstein — LGB1 No.6/2005, за Unterer Inn — LGB1 No.69/2004, за национален парк „Kalkalpen“ — LGB1 No.58/2005.

97. Комисията твърди още, че правната защита трябва да бъде конкретно насочена към определена цел, но относно териториите Dachstein, Unterer Inn и национален парк „Kalkalpen“отново не посочва видовете, за които счита, че следва да се въведат конкретни мерки, нито опасенията, които има във връзка с тях и техните местообитания. Следователно посоченото твърдение за нарушение е неоснователно в това отношение [56].

Salzburg

98. Комисията посочва, че е била уведомена за мерки за правна защита за 15 СЗЗ в тази провинция [57]. Тя оттегля исканията си по отношение на девет от тези територии.

99. Комисията поддържа твърдението си за нарушение относно шест територии: Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wegenmoor и Hohe Tauern. Австрия потвърждава, че до изтичане на срока, посочен в мотивираното становище, не е въведена защита за териториите Bürmooser-Moor и Salzachauen. Що се отнася до територията Hochgimpling, националната правна уредба е нотифицирана след изтичане на срока, посочен в мотивираното становище, и следователно не може да бъде взета предвид.

100. От това следва, че твърдението на Комисията за нарушение относно тези три СЗЗ е основателно [58].

101. Австрия твърди, че законодателството, отнасящо се до териториите Oichtenriede и Wallersee-Wengenmoor, въвежда разпоредби, подобни на тези, за които Комисията е приела, че предоставят адекватна правна защита за територията Winklmoos, по отношение на която е оттеглила твърдението си за нарушение. В писмената защита на Австрия законодателството се описва като обнародвано, което аз разбирам в смисъл на оповестено, на 1 юли 2006 г. Комисията обаче изтъква, че не е била уведомена за никакви мерки по изпълнение за тези две територии.

102. По силата на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията държавите членки са длъжни както да транспонират директивите, така и да съобщят мерките за транспонирането им [59]. Следователно при липсата на информация, която да показва, че мерките, въвеждащи адекватна правна защита за териториите Oichtenriede и Wallersee-Wengenmoor, са били надлежно нотифицирани, аз приемам твърдението на Комисията за нарушение за основателно в това отношение.

56 — Вж. точка 77 по-горе.

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

58 — Решение на Съда по дело Комисия/Ирландия (посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 74).

59 — Член 18 от Директивата за птиците и член 23 от Директивата за местообитанията е следвало да бъдат изцяло транспонирани до 1 януари 1995 г. Относно задължението за съобщаване на транспонирането на Комисията вж. също така Решение по дело Комисия/Ирландия, посочено по-горе в бележка под линия 39, точки 105—108.

103. По отношение на територията при Hohe Tauren Австрия поддържа, че защитата се предоставя от правната уредба на провинцията, LGBl № 58/2005 и Salzburger Naturschutzgestz (Закон на провинция Залцбург за защита на природата). Въпреки че тези мерки въвеждат определена защита за срещащата се в СЗЗ Hohe Taure дива флора и фауна, те изглежда не изпълняват напълно разпоредбите на член 6, параграф 2 и член 7 от Директивата за местообитанията, доколкото в тях не се предвижда компетентните органи да вземат положителни мерки за избягване на „влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени територииte“. Следователно приемам това твърдение за нарушение относно Hohe Tauern за основателно, доколкото Комисията доказва непредоставяне на правна защита в съответствие с член 6, параграф 2 във връзка с член 7 от Директивата за местообитанията.

104. От това според мен следва, че трябва да се уважи искането на Комисията относно шестте територии Bürmooser-Moor, Salzachauer, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wegenmoor и Hohe Tauern.

105. Накрая, що се отнася до Hohe Tauern, Комисията твърди, че правната защита трябва да бъде конкретно насочена към определена цел. Тя отново не посочва видовете, за които счита, че следва да се въведат специални мерки по опазване, нито опасенията, които има във връзка с тези видове и техните местообитания. В резултат приемам посоченото твърдение за нарушение за неоснователно в това отношение [60].

Styria

106. Комисията признава, че съгласно Закона на провинцията за защита на природата [61] за всяка класифицирана СЗЗ съществува режим на правна защита, но изтъква, че този закон е твърде общ, за да отговори на изискванията на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията. Комисията отново не посочва видовете, за които счита, че следва да се приемат специални мерки, нито опасенията, които има във връзка с тези видове и техните местообитания. В резултат приемам посоченото твърдение за нарушение за неоснователно в това отношение [62].

Tyrol

107. Комисията твърди, че съществуващото законодателство [63] предвижда общи правомощия [64] за приемане на специални мерки по опазване, насочени към

60 — Вж. точка 77 по-горе.

61 — NschG 1976 (Закон за защита на природата на провинция Styria от 1976 г.), LGB1 No.65, изменен с LGB1 No.71/2007 от 22 май 2007 г.

62 — Вж. точка 77 по-горе.

63 — Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) (Закон на провинция Tyrol за защита на природата) от 12 май 2004 г.

64 — Член 14, параграф 3 от TNSchG.

предоставяне на правна защита за целите на Директивата за птиците. Такива мерки обаче не са приети до момента на изтичане на срока, посочен в мотивираното становище.

108. Австрия не оспорва, че положението е именно такова.

109. Както вече припомних, Съдът приема за особено важно правилното транспониране на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията [65]. Освен това принципът на правна сигурност изисква рамката за изпълнение да бъде точна и ясна. Според мен това не може да се гарантира посредством позоваване на общи правомощия, съгласно които впоследствие не се въвеждат задължителни мерки [66].

110. Вследствие на това смятам, че твърдението на Комисията за нарушение относно Tyrol е основателно.

Vorarlberg

111. Комисията изтъква липсата на конкретни мерки, които да посочват конкретни цели за защита и опазване или задължения или забрани за териториите в тази провинция, класифицирани като СЗЗ.

112. Комисията обаче отново не посочва видовете, за които счита, че следва да се приемат специални мерки, нито опасенията, които има във връзка с тези видове и техните местообитания. Ето защо считам, че твърдението на Комисията за нарушение е неоснователно в това отношение [67].

По съдебните разноски

113. И Комисията, и Австрия са направили искане за осъждане на насрещната страна да заплати съдебните разноски. В съответствие с моя анализ исканията на Комисията следва да се уважат само частично.

114. По смисъла на член 69, параграф 3 от Процедурния правилник всяка страна поема направените от нея съдебни разноски.

65 — Точка 34.

66 — Вж. Решение на Съда от 25 май 1982 г. по дело Комисия/Нидерландия (96/81, Recueil, стр. 1791, точка 12).

67 — Вж. точка 77 по-горе.

Заключение

115. Въз основа на гореизложените съображения предлагам на Съда:

1) да обяви, че Австрия е нарушила Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици („Директива за птиците“), като не е извършила правилно според орнитоложките критерии определянето (в случая с Hansag в провинция Burgenland) или установяването на границите (в случая с Niedere Tauern в провинция Styria) на най-подходящите по брой и размери територии в Австрия като специални защитени зони за запазването на дивите птици по член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците;

2) да обяви, че Австрия не е предоставила адекватна правна защита в следните аспекти:

— в провинция Carinthia, в съответствие с член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците, като не е очертала обхвата на СЗЗ Flachwasserbiotop Neudenstein в обвързващ инструмент, който може да се оповестява по отношение на трети страни и те да се позовават на него, и като не е транспонирала изцяло член 6, параграф 2 и член 7 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна („Директивата за местообитанията“) по отношение на тази СЗЗ,

— в провинция Горна Австрия, в съответствие с член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците и като не е направила пълно транспониране в съответствие с член 6, параграф 2 и член 7 от Директивата за

местообитанията за СЗЗ Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal, Untere Traun, Ettenau, Trau-Donau-Auen и Frankinger Moos, и като не е направила пълно транспониране в съответствие с член 6, параграф 2 и член 7 от Директивата за местообитанията за територите Dachstein и Unterer Inn и СЗЗ национален парк „Kalkalpen“,

— в провинция Salzburg, в съответствие с член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците и като не е направила пълно транспониране в съответствие с член 6, параграф 2 и член 7 от Директивата за местообитанията за територите Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede and Wallersee-Wengenmoor, и като не е направила пълно транспониране в съответствие с член 6, параграф 2 и член 7 от Директивата за местообитанията за територията Hohe Tauern,

— в провинция Tyrol, в съответствие с член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за птиците и като не е направила пълно транспониране в съответствие с член 6, параграф 2 и член 7 от Директивата за местообитанията за вече определените СЗЗ;

3) да отхвърли иска в останалата му част;

4) да осъди всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски.