CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL ELEANOR SHARPSTON prezentate la 25 februarie 2010 [1]

1. Prezenta cauză reprezintă a doua procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor [2] prin care se contestă transpunerea Directivei păsări de către Austria [3] și privește aspecte referitoare la marja de apreciere de care dispun statele membre la punerea în aplicare a acestei directive. Comisia solicită să se constate, în temeiul articolului 226 CE [4], că Austria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin potrivit articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări și dispozițiilor coroborate ale articolului 6 alineatul (2) și ale articolului 7 din Directiva habitate [5].

2. Comisia formulează două obiecții: în primul rând, Austria nu a desemnat corect ca arii de protecție specială (denumite în continuare „APS") două situri, în temeiul articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări, mai precis, Hanság din Burgenland și Niedere Tauern din landul Styria; în al doilea rând, Austria nu a conferit o protecție juridică adecvată în favoarea unei părți din APS deja desemnate.

Legislația comunitară aplicabilă

Directiva păsări

3. În conformitate cu articolul 1 alineatul (1), Directiva păsări „se referă la conservarea tuturor speciilor de păsări care se găsesc în stare sălbatică pe teritoriul european al statelor membre pentru care se aplică tratatul". Articolul 2 impune statelor membre să „[ia] măsurile necesare pentru a menține populația speciilor menționate la articolul 1 la un nivel care să îndeplinească condițiile ecologice, științifice și culturale, ținând seama în același timp de condițiile economice și de recreere

1 — Limba originală: engleza.

2 — Prima procedură o reprezintă cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 12 iulie 2007, Comisia/Austria (C-507/04, Rep., p. I-5939), în care Comisia a invocat netranspunerea articolului 1 alineatele (1) și (2), a articolului 5, a articolului 6 alineatul (1), a articolului 7 alineatele (1) și (4), a articolului 8, a articolului 9 alineatele (1) și (2) și a articolului 11 din Directiva păsări. În plus, în cauza C-209/04, Rec., p. I-2755, în care s-a pronunțat Hotărârea din 23 martie 2006, Comisia/Austria, Comisia a invocat nedesemnarea anumitor situri ca APS în temeiul Directivei păsări și nerespectarea cerințelor din Directiva habitate în ceea ce privește un proiect de construcție.

3 — Directiva 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO L 103, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 77).

4 — Devenit articolul 258 TFUE.

5 — Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109).

sau pentru a adapta populația acestor specii la nivelul respectiv".

4. Potrivit articolului 3 alineatul (1), „[ț]inând seama de cerințele articolului 2, statele membre iau măsurile care se impun pentru a conserva, menține sau restabili o diversitate și o suprafață pentru habitate suficientă pentru toate speciile de păsări menționate la articolul 1". Articolul 3 alineatul (2) identifică „crearea unor arii protejate" ca fiind una dintre măsurile pentru „a conserva, menține sau restabili o diversitate și o suprafață pentru habitate suficientă pentru toate speciile de păsări menționate la articolul 1".

5. Articolul 4 prevede:

„(1) Speciile menționate la anexa I constituie obiectul unor măsuri speciale de conservare a habitatelor acestora pentru a li se asigura supraviețuirea și reproducerea în aria de răspândire.

În acest context, se ține seama de următoarele specii de păsări:

(a) specii pe cale de dispariție;

(b) specii vulnerabile la anumite schimbări ale habitatului lor;

(c) specii considerate rare din cauza efectivului redus al populațiilor sau a distribuției locale limitate;

(d) alte specii care necesită o atenție specială din cauza naturii specifice a habitatului lor.

Tendințele și variațiile efectivului populațiilor sunt luate în considerare ca bază pentru evaluare.

Statele membre clasifică în special cele mai adecvate teritorii, ca număr și suprafață, ca arii de protecție specială pentru conservarea acestor specii, ținând seama de condițiile de protecție din zona geografică maritimă și de uscat în care se aplică prezenta directivă.

(2) Statele membre iau măsuri similare pentru speciile migratoare care apar în mod regulat și nu sunt cuprinse în anexa I, având în vedere nevoia acestora de protecție în zona geografică maritimă și de uscat în care se aplică prezenta directivă, în ceea ce privește zonele de înmulțire, arealul de schimbare a penelor și zonele de hibernare a acestor specii, precum și punctele de popas de-a lungul rutelor lor de migrare. În acest scop, statele membre acordă o atenție specială protecției zonelor umede, în special zonelor umede de importanță internațională.

(3) Statele membre transmit Comisiei toate informațiile relevante pentru ca aceasta să poată lua inițiativele corespunzătoare în vederea coordonării necesare pentru ca zonele menționate anterior la alineatele (1) și (2) să formeze un tot unitar care să îndeplinească cerințele de protecție pentru acele specii în zona geografică maritimă și de uscat în care se aplică prezenta directivă.

(4) Cu privire la zonele de protecție menționate anterior la alineatele (1) și (2), statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru a evita poluarea sau deteriorarea habitatelor sau orice alt efect negativ asupra păsărilor, atât timp cât acestea au relevanță în contextul obiectivelor prezentului articol. Statele membre depun eforturi pentru a evita poluarea sau deteriorarea habitatelor și în afara zonelor de protecție."

6. Articolul 18 din Directiva păsări prevede:

„(1) Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive în termen de doi ani de la notificarea acesteia. Statele membre informează de îndată Comisia cu privire la aceasta.

(2) Comisiei îi sunt comunicate de către statele membre textele principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă."

Directiva habitate

7. Următoarele considerente ale Directivei habitate sunt relevante în prezenta cauză:

„[(1)] […] conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului, inclusiv conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, sunt obiective comunitare esențiale și de interes general, în conformitate cu articolul 130r[6] din tratat;

[…]

[(5)] […] în ceea ce privește anumite tipuri de habitate naturale și anumite specii amenințate, trebuie găsit un mod de a le desemna ca priorități, astfel încât măsurile de conservare a lor să poată fi puse în aplicare cât mai repede;

6 — Devenit articolul 191 TFUE.

[(6)] […] pentru a menține sau a readuce habitatele naturale sau speciile sălbatice de importanță comunitară la un stadiu corespunzător de conservare, trebuie desemnate arii speciale de conservare, astfel încât să se creeze o rețea ecologică europeană coerentă, conform unui program bine stabilit;

[(7)] […] toate ariile desemnate, inclusiv cele clasificate în prezent sau de acum înainte ca arii de protecție specială în conformitate cu Directiva păsări vor trebui incluse în rețeaua ecologică europeană coerentă;

[(8)] […] în fiecare arie desemnată, trebuie puse în aplicare măsurile necesare în conformitate cu obiectivele de conservare urmărite;

[…]".

8. Definițiile următoare sunt cuprinse la articolul 1:

„(a) *conservare* înseamnă o serie de măsuri necesare pentru a menține sau a readuce un habitat natural și populațiile de faună și floră sălbatică la un stadiu corespunzător […];

[…]

(j) *sit* înseamnă o arie geografică definită, cu suprafață bine delimitată;

[…]

(l) *arie specială de conservare*[7] înseamnă un sit de importanță comunitară desemnat de către un stat membru prin acte administrative sau clauze contractuale, în care se aplică măsurile de conservare necesare pentru menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și/sau a populațiilor din speciile pentru care a fost desemnat respectivul sit;

[…]".

7 — Denumită în continuare «ASC».

9. Scopul Directivei habitate este definit la articolul 2, care prevede că obiectul acesteia este „să contribuie la menținerea biodiversității prin conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de pe teritoriul european al statelor membre în care se aplică tratatul"; măsurile adoptate în aplicarea directivei urmăresc „menținere[a] sau readucere[a] la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de importanță comunitară" și „[țin] seama de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale".

10. Articolul 3 alineatul (1) prevede: „Se instituie o rețea ecologică europeană coerentă, care să reunească ariile speciale de conservare, cu denumirea de Natura 2000". Această rețea trebuie să fie compusă din ariile de protecție specială clasificate de statele membre în temeiul Directivei păsări.

11. Măsurile de conservare care trebuie stabilite pentru ASC sunt prevăzute la articolul 6 alineatele (1) și (2):

„(1) Pentru ariile speciale de conservare, statele membre adoptă măsurile de conservare necesare, inclusiv, după caz, planuri de gestionare adecvate, speciale sau incluse în alte planuri de dezvoltare, precum și actele administrative sau clauzele contractuale adecvate în conformitate cu necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale din anexa I sau ale speciilor din anexa II prezente pe teritoriul respectivelor situri.

(2) Statele membre iau măsurile necesare pentru a evita, pe teritoriul ariilor speciale de conservare, deteriorarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, precum și perturbarea speciilor pentru care au fost desemnate respectivele arii, în măsura în care perturbările respective ar putea fi relevante în sensul obiectivelor prezentei directive."

12. Articolul 7 prevede:

„Obligațiile care decurg din articolul 6 alineatele (2), (3) și (4) din prezenta directivă înlocuiesc orice obligații rezultând de la articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva [păsări] în ceea ce privește ariile clasificate în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din prezenta directivă sau recunoscute în mod similar în conformitate cu articolul 4 alineatul (2), începând cu data punerii în aplicare a prezentei directive sau cu data clasificării sau recunoașterii de către statul membru în conformitate cu Directiva [păsări], dacă aceasta din urmă are loc după prima."

13. În temeiul articolului 23, statele membre erau obligate să pună în aplicare Directiva habitate în termen de doi ani de la data notificării acesteia.

Situația de fapt și procedura

14. În urma unei evaluări a rețelei ariilor protejate din Austria în anii 1999 și 2000, Comisia a apreciat că există lacune în desemnarea de arii protejate și în regimul juridic aplicabil protecției păsărilor sălbatice și habitatelor acestora din siturile respective. La 23 octombrie 2001, Comisia a adresat Austriei o scrisoare de punere în întârziere, la care autoritățile austriece au răspuns în cursul anilor 2002 și 2003.

15. La 18 octombrie 2004, Comisia a adresat Austriei o scrisoare de punere în întârziere complementară, în care susținea că Hanság din Burgenland nu fusese desemnată ca arie de protecție pentru păsări și că suprafața sitului Niedere Tauern din landul Styria fusese redusă în mod nelegal. Austria a răspuns prin scrisoarea din 21 decembrie 2004 și a prezentat un anumit număr de observații suplimentare în cursul anilor 2005 și 2006.

16. Comisia a considerat că, în continuare, Austria nu își îndeplinea obligațiile care îi revin potrivit dreptului comunitar. În aceste condiții, la 15 decembrie 2006, Comisia a emis un aviz motivat. Termenul de răspuns la avizul motivat a expirat la 15 februarie 2007. Autoritățile austriece au răspuns la 20 februarie 2007 și au trimis o scrisoare complementară la 24 septembrie 2007.

17. Considerând că răspunsul Austriei nu era satisfăcător, la 27 noiembrie 2007, Comisia a introdus prezenta acțiune, solicitând Curții:

— să constate că

a) prin faptul că nu a desemnat în mod corect (în cazul „Hanság” din Burgenland), respectiv nu a delimitat în mod corect (în cazul „Niedere Tauern” din landul Styria), conform criteriilor ornitologice, cele mai adecvate teritorii, ca număr și ca suprafață, drept arii de protecție specială pentru conservarea păsărilor în înțelesul articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări și

b) prin faptul că nu a conferit unei părți din ariile de protecție specială deja desemnate o protecție juridică corespunzătoare articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări sau articolului 6 alineatul (2) coroborat cu articolul 7 din Directiva habitate,

Republica Austria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în conformitate cu articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări și cu articolul 6 alineatul (2) coroborat cu articolul 7 din Directiva habitate și

— obligarea Republicii Austria la plata cheltuielilor de judecată.

18. Comisia, Austria și guvernul german (care a intervenit în cauză) au prezentat observații orale în cadrul ședinței.

Admisibilitate

19. Austria contestă admisibilitatea acțiunii, susținând că obiectul acțiunii a fost extins în raport cu procedura precontencioasă și că este lipsit de coerență și de precizie.

Obiectul acțiunii

20. Austria susține că obiectul cererii a fost extins în raport cu procedura precontencioasă sub trei aspecte. În primul rând, deși, în avizul motivat, Comisia a exclus în mod vădit reglementarea austriacă privind ariile europene de conservare [8] din obiectul acțiunii, totuși în acțiune se face referire la aceasta. În al doilea rând, obiecția Comisiei potrivit căreia APS nu beneficiază de o protecție juridică sau această protecție este neadecvată nu este identică cu obiecția formulată în cadrul procedurii precontencioase: acțiunea cuprinde cerințe noi, în sensul că măsurile de aplicare ar trebui să conțină obligații și interdicții specifice pentru APS specifice, precum și pentru anumite specii și habitate. În al treilea rând, pretinsa lipsă de protecție juridică din landul Salzburg, deși menționată în avizul motivat, nu figurează în scrisoarea de punere în întârziere, iar pretinsa lipsă de protecție juridică din landul Austria Inferioară este menționată pentru prima dată în cuprinsul cererii introductive înseși.

21. În opinia noastră, acțiunea Comisiei este conformă cu obiecțiile formulate în cadrul procedurii precontencioase în ceea ce privește pretinsa inexistență a unui regim juridic de protecție în întreaga Austrie.

22. În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, obiectul acțiunii introduse în temeiul articolului 226 CE este stabilit în procedura precontencioasă, iar acțiunea trebuie

8 — Niciuna dintre părți nu a definit termenul „arie europeană de conservare". Din cuprinsul avizului motivat al Comisiei deducem că acest termen face referire la zonele care au fost desemnate ca parcuri naturale sau ca rezervații naturale și care se află în competența autorităților relevante ale landurilor. Termenul nu pare să aibă înțelesul de „APS" sau „ASC". Totuși, se pare că o arie europeană de conservare poate să coincidă cu o APS sau o cu ASC.

să se întemeieze pe obiecții identice [9]. Acest principiu nu împiedică Comisia să își precizeze obiecțiile în cererea introductivă, cu condiția să nu modifice obiectul litigiului [10].

23. În ceea ce privește primul argument al Austriei, suntem de părere că, în avizul motivat, Comisia explică faptul că ariile europene de conservare (situri care intră în competența autorităților de land [11]) pot fi desemnate și ca APS. Comisia susține totuși că nu s-a adoptat nicio măsură de protecție juridică specifică pentru numeroase arii de acest tip. Rezultă, așadar, că, în avizul motivat, Comisia se referă, ca făcând parte din obiectul procedurii, la situri clasificate ca arii europene de conservare la nivel național sau la nivelul landurilor și care au fost desemnate totodată ca APS în temeiul Directivei păsări. În consecință, nu suntem de acord cu argumentul Austriei potrivit căruia această obiecție a fost inclusă în cererea introductivă fără să fi fost invocată mai întâi în schimbul de corespondență din cadrul procedurii precontencioase.

24. În ceea ce privește cel de al doilea și cel de al treilea argument invocate de Austria, obiecția Comisiei în sensul că protecția juridică a APS trebuie să aibă un obiectiv precis și trebuie să fie specifică se întemeiază pe afirmația sa precedentă potrivit căreia protecția siturilor desemnate este neadecvată. Prin urmare, Comisia nu modifică obiectul acțiunii prin introducerea unei noi obiecții. Atât în avizul motivat, cât și în cererea introductivă, Comisia confirmă că obiecțiile nu sunt limitate la anumite situri invocate cu titlu de exemplu în cursul procedurii precontencioase, ci acestea se extind la întreaga Austrie.

25. Considerăm, așadar, că, deși cererea introductivă este mai detaliată decât scrisoarea de punere în întârziere și avizul motivat, obiectul litigiului, astfel cum a fost precizat în procedura precontencioasă și în cerere, rămâne aceleași. În consecință, nu considerăm că acțiunea este inadmisibilă pentru aceste motive.

Lipsa de coerență și de precizie

26. Austria susține că, în obiecțiile formulate, Comisia nu a specificat care dintre reglementările privind APS determinate nu conferă o protecție juridică adecvată. Austria apreciază că, din această cauză, nu poate stabili care sunt măsurile specifice care ar trebui, în opinia Comisiei, adoptate pentru a remedia pretinsa neîndeplinire a obligațiilor.

27. Conform jurisprudenței constante, avizul motivat și acțiunea trebuie să prezinte obiecțiile în mod coerent și precis, pentru a

9 — Hotărârea din 11 septembrie 2001, Comisia/Irlanda (C-67/99, Rec., p. I-5757, punctul 22 și jurisprudența citată); a se vedea și Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Finlanda (C-195/04, Rep., p. I-3351, punctul 18).

10 — Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 9, punctul 23; a se vedea Hotărârea Comisia/Finlanda, citată de asemenea la nota de subsol 9, punctul 18 și jurisprudența citată.

11 — A se vedea nota de subsol 8.

permite statului membru pârât să determine cu exactitate întinderea încălcării dreptului comunitar imputate și să își pregătească apărarea [12].

28. Prin urmare, în cazul în care invocă lipsa unei protecții juridice, Comisia trebuie să precizeze, dacă este cazul, care este protecția juridică existentă și să explice de ce apreciază că această protecție juridică nu este suficientă. Totuși, faptul că, în speță, Comisia nu a specificat detaliile referitoare, de exemplu, la anumite APS nu conferă cererii introductive, în mod necesar, un caracter imprecis sau incoerent.

29. Nu există niciun dubiu că cel de al doilea motiv invocat de Comisie are ca obiect caracterul neadecvat al protecției juridice a APS în Austria. Argumentul Comisiei potrivit căruia protecția juridică trebuie să fie orientată cu precizie și să fie specifică nu este nici lipsit de claritate, nici incomprehensibil.

30. În consecință, considerăm că Austria a avut la dispoziție suficiente informații privind acțiunea Comisiei pentru a-și pregăti apărarea.

12 — Hotărârea din 18 decembrie 2007, Comisia/Spania (C-186/06, Rep., p. I-12093, punctul 18 și jurisprudența citată).

Concluziile cererii

31. În conformitate cu jurisprudența Curții, numai ariile deja clasificate ca APS intră sub incidența articolului 6 alineatele (2)-(4) și a articolului 7 din Directiva habitate, care înlocuiesc dispozițiile din prima teză a articolului 4 alineatul (4) din Directiva păsări [13]. Zonele care nu au fost încă desemnate ca APS, dar care ar fi trebuit să fie desemnate, intră în continuare sub incidența primei teze a articolului 4 alineatul (4) din Directiva păsări [14]. Prin urmare, era de așteptat ca, în cadrul celui de al doilea motiv, Comisia să identifice cu claritate care sunt siturile specifice [15] care nu au fost desemnate ca APS, să explice de ce consideră că acestea trebuiau desemnate ca atare și apoi să prezinte argumentele pentru care consideră că nu a fost respectată prima teză a articolului 4 alineatul (4) din Directiva păsări [16].

32. Comisia nu a identificat ariile care ar fi trebuit clasificate drept APS în funcție de informațiile referitoare la delimitarea siturilor respective și de criterii ornitologice, care stau la baza aprecierii caracterului adecvat

13 — Hotărârea din 7 decembrie 2000, Comisia/Franța (C-374/98, Rec., p. I-10799, punctele 43-46).

14 — Hotărârea Comisia/Franța, citată la nota de subsol 13, punctul 47.

15 — În ceea ce privește al doilea motiv, Comisia identifică anumite situri pe care autoritățile austriece le-au clasificat drept APS după expirarea termenului din avizul motivat (de exemplu, în Burgenland și în landul Viena). Totuși, Curtea nu este în măsură să aprecieze dacă prima teză a articolului 4 alineatul (4) din Directiva păsări se aplică acestor situri pentru motivele prezentate la punctul 80 de mai jos.

16 — A se vedea, spre comparație, Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Irlanda (C-418/04, Rep., p. I-10947, punctele 169-175), în care Comisia a optat să extindă acțiunea la situri care nu au fost clasificate ca APS, susținând neaplicarea articolului 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări.

al clasificării [17]. Aceasta nu a prezentat nici observații specifice cu privire la aspectul dacă articolul 4 alineatul (4) prima teză este aplicabil acestor arii și cu privire la motivul pentru care, în această ipoteză, consideră că Austria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dispoziției amintite.

În drept

Primul motiv — Nedesemnarea Hanság ca APS și reducerea APS Niedere Tauern

33. În consecință, Curtea nu este în măsură să aprecieze dacă articolul 4 alineatul (4) prima teză ar trebui sau nu ar trebui aplicat zonelor din Austria care nu au fost clasificate ca APS, dar care ar fi trebuit clasificate ca atare.

Hanság

34. Curtea a subliniat faptul că obligația care revine statelor membre de a transpune fidel Directiva păsări are o importanță deosebită, întrucât le este încredințată gestionarea patrimoniului comun [18]. În cazul în care se invocă o transpunere neadecvată, este important ca, drept corolar, Comisia să furnizeze Curții toate elementele necesare pentru a-i permite să examineze și să aprecieze dacă statul membru pârât s-a achitat de obligațiile care îi revin în temeiul dreptului comunitar, ceea ce, în mod evident, Comisia a omis să facă.

35. Comisia susține că Directiva păsări impune statelor membre să clasifice ca APS siturile cele mai adecvate ca număr și ca suprafață pentru conservarea speciilor menționate în anexa I și să ia măsuri similare pentru speciile migratoare (necuprinse în anexa I) care apar regulat, în ceea ce privește zonele de înmulțire, arealul de schimbare a penelor și zonele de hibernare, precum și punctele de popas de-a lungul rutelor lor de migrare. Hanság a fost identificat ca teritoriul cel mai adecvat pentru protecția anumitor specii de păsări, mai precis *Otis tarda* (dropia), *Circus pyargus* (eretele sur) și *Asio flammeus* (ciuful de câmpie).

36. Austria a confirmat faptul că Hanság a fost clasificat ca APS la 3 august 2008.

17 — A se vedea Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 16, punctul 47, în care Curtea a indicat că este necesară actualizarea datelor științifice pentru a determina situația celor mai amenințate specii, precum și a speciilor care constituie un patrimoniu comun al Comunității, în vederea clasificării ca APS a celor mai adecvate teritorii.

18 — Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-6/04, Rec., p. I-9017, punctul 25 și jurisprudența citată); a se vedea Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 2 (C-507/04, punctul 277).

37. Este evident că Austria nu a clasificat Hanság ca APS înainte de expirarea, la 15 februarie 2007, a termenului stabilit în avizul motivat. Așadar, acțiunea Comisiei este fondată cu privire la acest aspect.

39. Austria admite faptul că suprafața redusă este insuficientă pentru a asigura protecția a trei specii de păsări (puii de *Charadrius morinellus, Bonasa bonasia* și *Picus canus*) și că, prin urmare, aceasta ar trebui să fie extinsă. Cu toate acestea, Austria nu este de acord că APS ar trebui să se extindă în limitele inițiale pentru a include speciile de pădure *Aegolius funerus, Glaucidium passerinum, Dryocopus martius* și *Picoides tridactylus*.

Niedere Tauern

38. Comisia consideră că decizia inițială a Austriei din 3 noiembrie 1997 de a clasifica situl cu o suprafață de 169 000 de hectare a fost conformă cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva păsări. Comisia susține însă că, prin reducerea subsecventă în două rânduri a dimensiunii APS Niedere Tauern (cu 31 258 de hectare în anul 1999 și, ulterior, cu încă 50 600 de hectare în anul 2001), în contradicție cu informațiile ornitologice disponibile, Austria nu și-a îndeplinit obligațiile. Comisia apreciază că cele două reduceri de suprafață au avut un efect prejudiciabil asupra anumitor specii de păsări de pădure care cuibăresc în mod obișnuit la mai puțin de 1 500 de metri deasupra nivelului mării – *Aegolius funereus* (minunița), *Glaucidium passerinum* (cucuveaua pitică), *Dryocopus martius* (ciocănitoarea neagră) și *Picoides tridactylus* (ciocănitoarea de munte) –, precum și asupra ariilor în care au cuibul puii de *Charadrius morinellus* (prundașul), *Bonasa bonasia* (ierunca) și *Picus canus* (ciocănitoarea sură).

40. În conformitate cu jurisprudența constantă [19], statele membre sunt ținute să clasifice ca APS toate siturile care, în aplicarea criteriilor ornitologice, par a fi cele mai adecvate din perspectiva conservării speciilor enumerate în anexa I, iar, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2), măsuri similare trebuie luate pentru speciile migratoare. Pe de altă parte, Curtea s-a pronunțat în sensul că marja de apreciere de care dispun statele membre atunci când aleg cele mai adecvate teritorii pentru clasificarea ca APS nu privește oportunitatea de a clasifica ca APS teritorii care par cele mai adecvate din perspectiva criteriilor ornitologice, ci privește numai punerea în aplicare a acestor criterii în vederea identificării celor mai adecvate teritorii pentru conservarea speciilor prevăzute în anexa I [20].

19 — Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 16 (C-418/04, punctul 37 și jurisprudența citată).

20 — Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 2 (C-209/04, punctul 33 și jurisprudența citată).

41. Comisia se întemeiază pe un raport ornitologic [21] (realizat la cererea landului Styria) pentru a susține că ar trebui restabilite limitele inițiale ale sitului.

42. Austria recunoaște că informațiile științifice și ornitologice arată că Niedere Tauern se numără printre cele mai importante arii din țară deoarece constituie habitatul pentru cel puțin nouă specii de păsări de pădure și de munte [22]. Austria admite că studiul pe care s-a întemeiat Comisia include criterii ornitologice, dar exprimă îndoieli cu privire la ceea ce descrie ca „absența de date suficiente pentru a susține o delimitare precisă din punct de vedere tehnic" în elaborarea acestui raport [23]. În sfârșit, Austria susține că, deși recunoaște că pădurile alpine constituie un habitat pentru speciile identificate de Comisie, aceasta nu reprezintă, în sine, o bază suficientă pentru a include aceste arii într-o APS.

43. Este necontestat faptul că delimitarea inițială a sitului se întemeia pe criterii ornitologice și că, prin urmare, era conformă cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva păsări. Totuși, părțile nu sunt de acord asupra aspectului dacă reducerea suprafeței acestui sit este conformă cu directiva.

44. Directiva păsări nu conține nicio precizare cu privire la ce se întâmplă atunci când un stat membru intenționează să reducă suprafața unui sit existent. Este necesar, prin urmare, să se procedeze la o extrapolare, având în vedere scopurile și obiectivele Directivelor păsări și habitate.

45. În opinia noastră, odată ce a fost desemnată o APS, care, în aplicarea informațiilor ornitologice, apare ca fiind cea mai adecvată pentru speciile în discuție [24], un stat membru care ulterior intenționează să reducă suprafața acestei APS trebuie să dispună de probe științifice și ornitologice actualizate pentru a susține afirmația sa (implicită) că poate acționa astfel fără a pune în pericol nivelul de protecție impus [25]. Dacă această condiție este îndeplinită, considerăm că un stat membru poate modifica suprafața unei APS. Ulterior, Comisia, care are sarcina probei într-o procedură subsecventă de

21 — Raportul realizat de Gallaun, H., Sackl, P., Praschk, C., Schardt, M. și Trinkaus, P. (2006), citat la punctul 44, nota de subsol 48, din cererea introductivă a Comisiei [„Gallaun et al (2006)"]. Comisia face referire în cerere și la raportul Lentner din 2004, *Ornithological observations in the framework of the reduction of the Special protection area Niedere Tauern in the context of the Birds Directive 79/409/EEC* [denumit în continuare „Lentner (2004)"].

22 — Întrucât Austria nu a identificat aceste specii, nici noi nu o putem face.

23 — Austria se întemeiază pe un studiu ulterior al dr. Josef Eisner din 18 decembrie 2007 cu privire la APS Niedere Tauern AT2209000 [denumit în continuare „Eisner (2007)"].

24 — Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 16, punctul 37 și jurisprudența citată.

25 — A se vedea punctul 40 de mai sus. Un stat membru ar trebui să se asigure, prin solicitarea sau obținerea unui studiu adecvat, că suprafața APS poate să fie redusă fără a pune în pericol obiectivele directivei înainte de a autoriza o astfel de reducere. Considerăm că un stat membru poate completa probele de care dispune în cursul procedurii precontencioase până la expirarea termenului stabilit în avizul motivat al Comisiei. A se vedea de asemenea Hotărârea din 28 iunie 2007, Comisia/Spania (C-235/04, Rep., p. I-5414, punctele 23 și 24).

constatare a neîndeplinirii obligațiilor [26], este cea care trebuie să prezinte elementele necesare pentru a demonstra că probele pe care s-a întemeiat statul membru erau inadecvate sau viciate [27].

46. În prezenta cauză, Austria nu a prezentat Curții niciun document ornitologic pentru a demonstra că reducerea dimensiunii APS Niedere Tauern în anul 1999 sau în anul 2001 era justificată la momentul la care s-a efectuat. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, pentru a clasifica ca APS teritoriile cele mai adecvate, statele membre trebuie să utilizeze datele științifice cele mai actuale, iar în cazul în care a fost inițiată o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, aceste elemente trebuie să fie disponibile înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat [28].

47. În prezent, Austria încearcă să se întemeieze pe studiul Eisner (2007) pentru a pune la îndoială documentele științifice prezentate de Comisie. Acest studiu – finalizat la 6 decembrie 2007, la mult timp după expirarea termenului stabilit în avizul motivat (15 februarie 2007) – nu poate fi invocat, în opinia noastră, pentru a compensa evidenta inexistență a unei justificări tehnice pentru anii 1999 și 2001. Austria nu a prezentat, așadar, nicio informație științifică relevantă pentru a demonstra că, prin reducerea APS Niedere Tauern, și-ar fi putut respecta obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări.

48. Adăugăm că argumentul Austriei în sensul că o obligație de a readuce situl în limitele sale inițiale trebuie să se întemeieze pe date fiabile nu este susținut de modul de redactare a Directivei păsări și că nicio informație nu a fost prezentată Curții pentru a demonstra că cerințele articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări sunt îndeplinite prin clasificarea altor situri ca APS pentru speciile de păsări identificate de Comisie.

49. În consecință, apreciem că acest motiv este fondat.

Al doilea motiv – Inexistența unui regim juridic efectiv pentru APS

50. Pentru mai multă claritate, vom structura analizarea celui de al doilea motiv în două părți. Vom examina mai întâi argumentul general de principiu al Comisiei referitor la

26 — Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Comisia/Regatul Unit (C-434/01, Rec, p. I-13239, punctul 21 și jurisprudența citată); a se vedea de asemenea Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 16, punctul 167.

27 — Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, *Inventory of Important Bird Areas in the European Community* (Inventarul ariilor importante pentru avifaună în cadrul Comunității Europene), publicat în 1989 și în 2000 și cunoscut sub denumirea de „IBA 1989" și „IBA 2000", este considerat studiul cu cea mai mare autoritate în materie: a se vedea Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 16, punctele 40 și 48. În prezenta cauză, Comisia s-a întemeiat pe două rapoarte: Lentner (2004) și Gallaun et al (2006).

28 — A se vedea Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 16, punctul 47 și jurisprudența citată.

întinderea marjei de apreciere de care dispun statele membre în aplicarea Directivelor păsări și habitate (aspect care a determinat intervenția Germaniei). Vom continua apoi cu examinarea, land cu land, a criticilor specifice ale Comisiei.

Marja de apreciere

51. Comisia susține că, pentru corecta aplicare a Directivelor păsări și habitate, trebuie adoptate măsuri speciale de conservare într-o formă care să garanteze introducerea de obligații și de interdicții cu efecte juridice obligatorii pentru a asigura protecția APS, iar aceste măsuri trebuie adoptate prin același act care clasifică aria ca APS.

52. Austria afirmă că formularea Directivelor păsări și habitate nu precizează forma pe care trebuie să o ia măsurile impuse pentru punerea lor în aplicare. Este necesar să se aibă în vedere introducerea de interdicții specifice numai în cazul în care există indicații că este probabilă deteriorarea condițiilor existente într-un sit. Mai mult, în cazul în care siturile fac obiectul unor măsuri generale de conservare existente în temeiul normelor naționale care protejează toate speciile, protecția conferită este în fapt superioară celei impuse prin Directiva păsări.

53. Guvernul german susține că nu este necesar să se introducă obligații și interdicții specifice pentru fiecare APS printr-un act cu efect juridic obligatoriu.

54. Considerăm că argumentul principal al Comisiei, în sensul că trebuie adoptate măsuri speciale de conservare prin intermediul unor obligații și interdicții cu efect juridic obligatoriu, nu își găsește justificarea în principiile generale ale dreptului comunitar sau în formularea Directivelor păsări și habitate [29].

55. Este de notorietate faptul că, în temeiul articolului 249 CE [30], o directivă este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele [31]. Rezultă că Austria, ca orice alt stat membru destinatar, poate alege forma și mijloacele pentru aplicarea Directivelor păsări și habitate.

56. În cadrul ședinței, Comisia a recunoscut că niciun element din formularea Directivelor păsări sau habitate nu sugerează că protecția juridică a APS trebuie să fie cuprinsă în același act care clasifică situl ca APS. De asemenea,

29 — În cele ce urmează, trimiterile la Directivele păsări și habitate fac referire la dispozițiile specifice în speță: articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări și articolul 6 alineatul (2) coroborat cu articolul 7 din Directiva habitate.

30 — Devenit articolul 288 TFUE.

31 — În acest context, a se vedea Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 16, punctul 157 și jurisprudența citată.

formularea directivelor nu impune ca măsurile de conservare specială să ia exclusiv forma unor obligații și interdicții specifice.

57. În consecință, o abordare care pretinde impunerea formei sau a mijloacelor pentru punerea în aplicare nu este compatibilă nici cu formularea legislației specifice în discuție în prezenta cauză, nici cu principiile generale ale dreptului comunitar.

58. Și alte considerații militează împotriva abordării prezentate de Comisie.

59. Directivele păsări și habitate au obiective similare, mai precis, să contribuie la menținerea biodiversității prin conservarea habitatelor naturale și, în cazul păsărilor, a tuturor speciilor care trăiesc în mod natural în stare sălbatică [32]. APS stabilite în temeiul Directivei păsări fac parte din sistemul Natura 2000, care instituie o rețea ecologică europeană coerentă în temeiul Directivei habitate [33]. Considerăm, așadar, astfel cum am precizat în cauza Stadt Papenburg [34], că între cele două directive există o strânsă legătură și că trebuie interpretate împreună.

60. Articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate prevede o serie de variante de măsuri care pot fi adoptate pentru APS, inclusiv măsuri normative, acte administrative sau clauze contractuale adecvate în conformitate cu necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale ale speciilor în discuție. În opinia noastră, statele membre ar trebui să aibă posibilitatea să recurgă la o gamă similară de opțiuni atunci când adoptă măsuri de conservare specială în temeiul Directivei păsări [35].

61. În această privință, articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări prevede că obiectivul măsurilor speciale de conservare a habitatelor speciilor menționate în anexa I și a speciilor migratoare (care nu sunt cuprinse în anexa I) este de a li se asigura supraviețuirea și reproducerea în aria de răspândire. Pentru a transpune această obligație, statele membre trebuie să procedeze la o evaluare și să adopte măsuri adecvate pentru a asigura conservarea habitatului, menținerea sau readucerea acestuia la un stadiu corespunzător de conservare pentru a atinge obiectivele stabilite la articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări. Cu toate acestea, nu rezultă de aici că, pentru a se conforma Directivelor păsări și habitate, pot fi utilizate *exclusiv* măsuri care introduc interdicții și obligații. Aceasta nu înseamnă nici că trebuie utilizate în toate cazurile (chiar și atunci când au fost adoptate și alte măsuri) interdicții și obligații.

32 — Articolul 1 din Directiva păsări și articolul 2 din Directiva habitate.

33 — Articolul 3 alineatul (1) și al șaptelea considerent al Directivei habitate.

34 — Facem trimitere la punctul 34 din Concluziile noastre prezentate în cauza Stadt Papenburg (Hotărârea din 14 ianuarie 2010, C-226/08, Rep., p. I-131).

35 — ASC este introdusă prin Directiva habitate, a se vedea punctele 8 și 11 de mai sus. APS este o clasificare paralelă pentru situri în temeiul Directivei păsări.

62. Interdicțiile sunt, de exemplu, un instrument util de protecție împotriva unei surse de prejudiciu identificate. Tot astfel, obligațiile sunt utile atunci când persoana care reprezintă subiectul normei poate fi identificată cu ușurință. Cu toate acestea, astfel de măsuri nu vor permite în mod necesar să se facă față pe deplin oricărei eventualități. Astfel, ar putea fi neadecvată acordarea unei protecții efective împotriva unui prejudiciu potențial care nu a fost identificat în totalitate. În acest caz, ar putea fi necesar să se acorde autorităților competente atribuții de a lua măsuri pozitive mai degrabă decât de a reacționa prin instituirea de interdicții sau de obligații.

63. Necesitatea de a introduce măsuri de conservare specială trebuie de asemenea să poată face obiectul unei reexaminări. Condițiile de mediu se schimbă. Statele membre trebuie de aceea să dispună de o anumită flexibilitate în alegerea instrumentelor pe care le utilizează [36].

64. Comisia susține că statele membre nu pot utiliza măsuri diferite pentru regiuni diferite. Nu suntem de acord cu această opinie. Directiva păsări impune statelor membre să adopte măsurile care sunt adecvate pentru speciile în discuție. Inevitabil, pentru a proteja speciile care cuibăresc în câmpie, pot fi adecvate măsuri diferite de cele necesare pentru speciile de pădure care cuibăresc în copaci. Măsurile vor fi de asemenea diferite în măsura în care sunt destinate să conserve, să mențină sau să refacă o diversitate și o suprafață suficientă de habitate pentru conservarea păsărilor.

65. Prin urmare, în opinia noastră, statele membre trebuie să dispună de o gamă completă de măsuri din rândul cărora să aleagă pentru a da efect Directivelor păsări și habitate.

66. Comisia prezintă trei argumente specifice referitoare la esența măsurilor de conservare specială care, în opinia sa, trebuie adoptate de statele membre. În primul rând, desemnarea siturilor și măsurile aplicabile trebuie să fie publicate într-un instrument cu efect obligatoriu, opozabil terților. În al doilea rând, statele membre trebuie să ia măsuri pentru a asigura atingerea obiectivelor

36 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Comisia/Austria, citată la nota de subsol 2 (C-209/04, punctul 20). Această cauză privea clasificarea de situri, pe care Curtea o descrie ca fiind o obligație continuă. În opinia noastră, același principiu se aplică și la adoptarea de măsuri de conservare.

specifice ale Directivelor păsări și habitate. În al treilea rând, măsurile de conservare specială trebuie să fie specifice, mai precis, trebuie să se aplice unei APS specifice ținând seama de caracteristicile și de condițiile sale de mediu, precum și de speciile particulare pe care le adăpostește.

67. Înainte de a trata aceste argumente, este important să subliniem două aspecte adiacente.

68. În primul rând, într-o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor precum cea de față, Comisia are sarcina de a demonstra că statul membru nu și-a îndeplinit obligația de a aplica Directivele păsări și habitate [37]. Așadar, Comisia trebuie să identifice deficiențele în protecția unei anumite specii de păsări și/sau a unui habitat despre care pretinde că subzistă. În al doilea rând, statele membre au de asemenea obligația de a coopera cu Comisia prin furnizarea de informații cu privire la situația existentă pe teritoriul lor. Acesta este cazul, în special, în situațiile în care, precum în speță, informațiile detaliate referitoare la caracteristice de mediu ale unui anumit sit și la speciile prezente în acest sit sunt cruciale pentru a aprecia dacă există măsuri concrete care permit o protecție adecvată. În lipsa unei astfel de cooperări, este dificil pentru Comisie să obțină informațiile necesare pentru îndeplinirea misiunii sale în conformitate cu articolul 211 CE [38] și pentru a veghea la aplicarea efectivă a directivelor [39].

Instrument juridic cu efect obligatoriu

69. Rezultă din jurisprudența Curții că dispozițiile unei directive trebuie puse în aplicare cu o forță juridică incontestabilă, cu specificitatea, cu precizia și cu claritatea necesare în vederea satisfacerii cerinței securității juridice, care impune ca, în cazul în care directiva vizează crearea de drepturi pentru particulari, beneficiarii să fie în măsură să își cunoască drepturile în totalitate [40].

70. Suntem de acord cu poziția Comisiei în sensul că principiul securității juridice impune ca desemnarea APS și măsurile luate pentru protecția acestora să fie adoptate astfel încât să permită persoanelor la care se referă aceste măsuri să cunoască întinderea drepturilor și obligațiilor lor. Acest lucru a fost recunoscut de Curte, care s-a pronunțat în sensul că APS trebuie să fie învestite cu forță obligatorie incontestabilă [41].

37 — Hotărârea Comisia/Regatul Unit, citată la nota de subsol 26, punctul 21 și jurisprudența citată; a se vedea și Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 16, punctul 167.

38 — Devenit articolul 17 TUE, privind competențele generale ale Comisiei.

39 — Hotărârea din 16 iulie 2009, Comisia/Irlanda (C-427/07, Rep., p. I-6277, punctul 105).

40 — Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 39, punctul 55 și jurisprudența citată.

41 — Hotărârea din 27 februarie 2003, Comisia/Belgia (C-415/01, Rec., p. I-2081, punctele 21 și 22).

Măsuri specifice de transpunere

71. Comisia susține că aplicarea în Austria este neadecvată întrucât legislația care transpune directiva se limitează la a face referire la obiectivul general de „menținere și de readucere la un stadiu corespunzător de conservare în conformitate cu Directiva păsări” [42], fără a mai repeta obiectivele exprimate în Directivele păsări și habitate.

72. Jurisprudența Curții arată totuși că nu este necesar ca măsurile de transpunere să reproducă formularea exactă a directivelor [43]. În orice caz, chiar dacă termenii directivelor sunt reproduși textual, nu rezultă că tehnica reproducerii literale conduce la o aplicare fidelă. Pentru a stabili dacă transpunerea este corectă, este necesar să se analizeze efectul măsurii de transpunere în totalitatea sa și să se aprecieze dacă obiectivele specifice ale directivei în discuție sunt atinse.

73. În această privință, Curtea a apreciat că articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări impune statelor membre să confere APS un regim juridic de protecție care poate asigura în special supraviețuirea și înmulțirea speciilor de păsări menționate în anexa I, precum și înmulțirea, schimbarea penelor și iernarea speciilor de păsări migratoare (care nu sunt cuprinse în anexa I) care apar regulat. În special, protejarea APS nu trebuie să se limiteze la măsuri menite să evite daunele cauzate de om, ci trebuie de asemenea, potrivit modului în care se prezintă starea de fapt, să cuprindă măsuri pozitive care urmăresc conservarea și ameliorarea stării sitului [44].

74. Rezultă că aspectul dacă un stat a procedat la o transpunere fidelă a directivei nu poate fi niciodată un simplu exercițiu semantic. Trebuie apreciat mai degrabă dacă măsurile naționale sunt conforme cu obiectivele Directivelor păsări și habitate.

Măsuri specifice pentru APS specifice

75. Afirmația Comisiei în sensul că măsurile trebuie să fie specifice nu poate fi evaluată în mod abstract. Pentru a stabili dacă acest al doilea motiv este întemeiat, Comisia trebuie să prezinte Curții probe care să demonstreze că motivele sale de preocupare erau justificate. O clauză generală poate constitui o aplicare adecvată dacă rezultă cu claritate, pentru autoritățile naționale care aplică legea și pentru persoanele care sunt afectate prin

42 — Această formulare, prezentată de Comisie cu titlu de exemplu la punctul 68 din replică, este preluată din legislația landului Styria.

43 — Hotărârea Comisia/Austria (C-504/04), citată la nota de subsol 2, punctul 89.

44 — Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Grecia (C-293/07, punctele 22-24).

aceste dispoziții, că aceasta pune în aplicare cerințele din Directivele păsări și habitate [45].

76. În plus, întrucât Comisia are sarcina probei, atunci când urmărește să critice lipsa unei dispoziții specifice [46], aceasta trebuie să demonstreze lipsa de protecție în cazul anumitor specii pentru care (sau pentru al căror habitat) există un motiv de preocupare identificat.

77. Comisia a ales să prezinte al doilea motiv într-un mod foarte general. Aceasta face trimitere la extrase din dispozițiile legislative ale diverselor landuri austriece. Nu identifică speciile de păsări, nici caracteristicile de mediu ale habitatelor relevante pentru care există un motiv de îngrijorare și, în general, Comisia nu prezintă niciun element de probă în susținerea acestui motiv de preocupare. În opinia noastră, susținându-și astfel argumentul, Comisia nu îndeplinește corespunzător sarcina probei în ceea ce privește afirmațiile sale în sensul că Austria nu a adoptat măsuri specifice.

78. Aprecierea Curții este îngreunată în plus de faptul că niciuna dintre părți nu a furnizat o explicație clară a cadrului legislativ pentru aplicarea Directivelor păsări și habitate în Austria. Nici situația din fiecare land nu este explicată cu claritate. Curtea nu dispune decât de extrasele din legislație care i-au fost prezentate de Comisie și de Austria în susținerea pozițiilor lor, lipsindu-i o imagine completă.

79. Pentru a rezuma concluziile noastre cu privire la al doilea motiv formulat de Comisie în cererea introductivă, nu putem accepta argumentul general de principiu al Comisiei privind modalitățile limitate în care statele membre pot să aplice în mod corect Directivele păsări și habitate. Am indicat pentru fiecare land în ce măsură redusă a demonstrat Comisia, în opinia noastră, temeinicia concluziilor pe care le-a formulat. Aceasta nu înseamnă că suntem de părere că, sub toate celelalte aspecte, Austria și-a îndeplinit integral obligațiile care îi revin în temeiul articolelor din cele două directive invocate de Comisie. Aceasta este mai degrabă consecința inevitabilă a modalității în care Comisia a prezentat cauza de față. În definitiv, nu considerăm că este adecvat ca, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva unui stat membru, Curtea să se angajeze într-o activitate de anchetă detaliată pentru a remedia insuficiența argumentelor Comisiei.

45 — Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 39, punctul 54 și jurisprudența citată; pentru transpunerea Directivei habitate, a se vedea de asemenea Hotărârea Comisia/Regatul Unit, citată la nota de subsol 18, punctul 21.

46 — Hotărârea din 18 martie 1999, Comisia/Franța (C-166/97, Rec., p. I-1719), constituie un exemplu de situație în care Comisia critică un stat membru pentru că nu a prevăzut măsuri de conservare specială în temeiul Directivei păsări în ceea ce privește o anumită arie (o arie umedă în estuarul Senei). A se vedea de asemenea Hotărârea din 25 octombrie 2005, Comisia/Grecia (C-166/04).

Criticile specifice ale Comisiei

Carintia

81. Este necontestat faptul că, în Carintia, un singur sit fusese clasificat ca APS înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat [48]. Se pare că, în cuprinsul replicii sale, Comisia a încercat pentru prima dată să extindă al doilea motiv la *toate* APS din landul Carintia [49], dar a contrazis ulterior această impresie declarând că acest motiv privește numai o parte a APS Flachwasserbiotop Neudenstein.

Burgenland și Viena

80. Înainte de a examina în detaliu situația din fiecare dintre celelalte landuri austriece, vom trata pe scurt landurile Viena și Burgenland. Comisia include ambele landuri în cadrul celui de al doilea motiv. Totuși, Comisia declară de asemenea că în aceste două landuri nu a fost desemnată *nicio* APS înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat [47]. Nu este posibil să se aprecieze caracterul adecvat al protecției juridice a siturilor care nu au fost clasificate ca APS. Poziția Comisiei este, așadar, contradictorie. Comisia nu a contestat în cererea sa introductivă că nicio APS nu a fost desemnată în Burgenland și în Viena înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat. De aceea, un astfel de motiv nu este relevant în raport cu concluziile Comisiei (lipsa unei protecții juridice a APS deja desemnate). Prin urmare, nu vom examina această parte a celui de al doilea motiv.

82. Comisia susține că legislația în temeiul căreia a fost clasificat situl Flachwasserbiotop Neudenstein este deficitară în măsura în care nu include o hartă care să indice limitele sitului. Comisia arată totodată că nu există nicio indicație cu privire la speciile protejate și la obiectivele de protecție și de conservare a speciilor pentru care situl servește drept habitat.

83. Suntem de acord cu poziția Comisiei în sensul că limitele sitului trebuie să fie stabilite într-o modalitate care să fie în același timp clară și opozabilă terților, pentru motivele expuse la punctul 70 de mai sus.

47 — Legislația care desemnează APS în Burgenland și în Viena nu a fost notificată Comisiei înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat. Legislația referitoare la Viena a fost adoptată la 17 octombrie 2007. Nu deținem o informație care să confirme data (datele) la care a fost adoptată legislația în Burgenland.

48 — Situl Flachwasserbiotop Neudenstein a fost desemnat ca arie europeană de conservare prin Regulamentul guvernului din Carintia din 15 iunie 2005 (LGB1 nr. 47/2005).

49 — În replica sa, la punctul 52, Comisia face referire la alte 12 situri.

84. Nu suntem însă de acord cu faptul că numai o hartă permite să se asigure claritatea necesară. În funcție de gradul de complexitate al sitului în discuție, este posibil ca desemnarea sitului să se facă prin trimitere la o serie de coordonate care exprimă latitudinea sau longitudinea anumitor puncte de-a lungul perimetrului său, eventual corelându-le cu alte caracteristici geografice deosebit de semnificative. În alte împrejurări, poate fi necesară o hartă.

85. În prezenta cauză nu există informații care să indice că limitele sitului Flachwasserbiotop Neudenstein sunt stabilite cu claritate într-o modalitate accesibilă terților, fie prin intermediul unei hărți, fie prin alte mijloace.

86. După analizarea legislației care desemnează APS, considerăm că, deși acordă un anumit nivel de protecție, aceasta nu adoptă măsuri care să dea efect deplin articolului 6 alineatul (2) și articolului 7 din Directiva habitate, în măsura în care nu impune autorităților competente o serie de obligații de a face pentru a evita deteriorarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, precum și perturbarea speciilor pentru care au fost desemnate respectivele arii.

87. Prin urmare, considerăm că cererea Comisiei este întemeiată în ceea ce privește neîndeplinirea cerințelor din Directiva păsări, de a adopta măsuri care să prezinte delimitarea APS Flachwasserbiotop Neudenstein, precum și în ceea ce privește cerințele articolului 6 alineatul (2) și ale articolului 7 din Directiva habitate.

88. Comisia apreciază de asemenea că ar trebui adoptate măsuri specifice pentru anumite păsări și habitatele lor. Totuși, în lipsa oricărei informații cu privire la speciile existente și la necesitatea de a asigura protecția habitatului lor pentru a îndeplini obiectivele Directivelor păsări și habitate, considerăm că această critică nu este întemeiată, pentru motivele enunțate la punctul 77.

Austria Inferioară

89. Comisia arată că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, un sit fusese clasificat ca APS [50], dar că regimul de protecție juridică a acestui sit este neadecvat, întrucât nu conține măsuri specifice pentru specii de păsări particulare și pentru habitatele lor.

50 — Situl Tullnerfelder Donau-Auen, clasificat potrivit Legii privind parcul național Austria Inferioară (LG.5505-1 din 2001).

90. Austria afirmă că sitului îi este aplicabilă legislația existentă care protejează toate păsările care trăiesc în mod natural în stare sălbatică în sensul directivei. Obiectivele legislației existente sunt atingerea unui stadiu corespunzător de conservare și protejarea a ceea ce este calificat drept specie prioritară și habitat prioritar.

91. Comisia își prezintă argumentele *in abstracto*. Aceasta nu identifică speciile de păsări particulare și habitatele lor cu privire la care consideră că trebuie luate măsuri specifice și nici motivele sale de preocupare în ceea ce privește aceste specii și habitatele lor. Apreciem că această critică nu este fondată sub acest aspect [51].

Austria Superioară

92. Comisia confirmă faptul că i-a fost notificată desemnarea a unsprezece situri ca APS, dar susține că cinci dintre acestea nu beneficiază de protecție juridică [52], iar pentru celelalte șase protecția juridică este neadecvată [53].

93. Critica invocată de Comisie este, evident, întemeiată în ceea ce privește cele cinci APS pentru care nu a fost notificată nicio măsură.

94. Măsurile referitoare la APS Ettenau, Trau-Donau-Auen și Frankinger Moos [54] sunt neadecvate atât timp cât păsările migratoare (care nu sunt cuprinse în anexa I) nu sunt incluse în domeniul de aplicare al legislației. Prin urmare, cererea Comisiei este întemeiată în ceea ce privește lipsa unei protecții juridice adecvate în temeiul articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări.

95. Nu rezultă cu claritate care sunt măsurile, dacă astfel de măsuri există, pe care autoritățile competente pot să le ia pentru a evita „deteriorarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, precum și perturbarea speciilor pentru care au fost desemnate respectivele arii" în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) și cu articolul 7 din Directiva habitate (pentru siturile desemnate ca APS Ettenau, Trau-Donau-Auen și Frankinger Moos). Măsurile care privesc siturile desemnate ca APS Dachstein, Unterer Inn și parcul național Kalkalpen [55] sunt de asemenea neadecvate în această privință.

96. Așadar, acțiunea Comisiei este fondată cu privire la acest aspect.

51 — A se vedea punctul 77 de mai sus.

52 — Siturile Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal și Untere Traun.

53 — Siturile Ettenau, Trau-Donau-Auen, Frankinger Moos, Dachstein și Unterer Inn, precum și parcul național Kalkalpen.

54 — Trimiterile la legislația landurilor sunt: Ettenau – LGB1 nr. 110/2005, Trau-Donau-Auen – LGB1 nr. 32/2004, Frankinger Moos – LGB1 nr. 25/2005.

55 — Trimiterile la legislațiile relevante sunt: Dachstein – LGB1 nr. 6/2005, Unterer Inn – LGB1 No.69/2004, parcul național Kalkalpen – LGB1 nr. 58/2005

97. Comisia susține totodată că protecția juridică trebuie să prevadă un obiectiv precis, dar, în ceea ce privește siturile Dachstein, Unterer Inn și parcul național Kalkalpen, nu a identificat care sunt speciile pentru care consideră că ar trebui luate măsuri specifice și care sunt motivele sale de preocupare în ceea ce privește aceste specii și habitatele lor. Prin urmare, această critică este nefondată [56].

Salzburg

98. Comisia afirmă că au fost notificate măsuri de protecție juridică pentru 15 APS din acest land [57]. Comisia și-a retras acțiunea pentru nouă dintre aceste situri.

99. Comisia își menține cererea pentru șase situri: Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wegenmorr și Hohe Tauern. Austria confirmă faptul că pentru siturile Bürmooser-Moor și Salzachauen nu fusese instituită o protecție până la expirarea termenului stabilit în avizul motivat. În ceea ce privește situl Hochgimpling, reglementarea națională a fost notificată după expirarea termenelor stabilite în avizul motivat și, prin urmare, nu poate fi luată în considerare.

100. Rezultă că cererea Comisiei este fondată cu privire la aceste trei APS [58].

101. Austria susține că legislația referitoare la siturile Oichtenriede și Wallersee-Wengenmoor introduce dispoziții similare celor referitoare la situl Winklmoos, care au fost acceptate de Comisie ca oferind o protecție juridică adecvată sitului și cu privire la care Comisia și-a retras cererea. Potrivit memoriului în duplică al Austriei, această legislație a fost promulgată – exprimare prin care înțelegem că a fost făcută publică – la 1 iulie 2006. Totuși, Comisia susține că, pentru aceste două situri, nu i-a fost notificată nicio măsură de aplicare.

102. În temeiul Directivelor păsări și habitate, statele membre au obligația de a transpune directivele și de a notifica măsurile de transpunere [59]. În consecință, în lipsa unor informații care să indice că au fost corect notificate măsurile care conferă o protecție juridică adecvată siturilor Oichtenriede și Wallersee-Wengermoor, considerăm că acțiunea Comisiei este fondată cu privire la acest aspect.

56 — A se vedea punctul 77 de mai sus.

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

58 — Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 16 (C-418/04, punctul 74).

59 — Articolul 18 din Directiva păsări și articolul 23 din Directiva habitate trebuiau transpuse de Austria până la 1 ianuarie 1995. A se vedea și Hotărârea Comisia/Irlanda, citată la nota de subsol 39 (C-427/07, punctele 105-108), cu privire la obligația de a notifica măsurile de transpunere Comisiei.

103. În ceea ce privește situl Hohe Tauern, Austria susține că protecția este conferită prin actul normativ al landului, LGBl nr. 58/2005, și prin Legea landului Salzburg privind protecția naturii (Salzburger Naturschutzgestz). Deși aceste măsuri conferă un anumit nivel de protecție faunei și florei sălbatice în APS Hohe Tauern, ele nu par să dea efect deplin articolului 6 alineatul (2) și articolului 7 din Directiva habitate atât timp cât nu prevăd posibilitatea ca autoritățile competente să ia măsuri pozitive pentru a evita „deteriorarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, precum și perturbarea speciilor pentru care au fost desemnate respectivele arii". În consecință, considerăm că această critică este întemeiată în ceea ce privește situl Hohe Tauern, în limita în care Comisia a demonstrat inexistența unei protecții juridice în conformitate cu dispozițiile coroborate ale articolului 6 alineatul (2) și ale articolului 7 din Directiva habitate.

104. Rezultă, în opinia noastră, că trebuie admisă concluzia Comisiei referitoare la cele șase situri, Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wegermorr și Hohe Tauern.

105. În sfârșit, în ceea ce privește Hohe Tauern, Comisia a susținut că protecția juridică trebuie să prevadă un obiectiv precis. Nici în acest caz, Comisia nu a identificat speciile cu privire la care consideră că trebuie luate măsuri specifice de conservare și nici motivele sale de preocupare în ceea ce privește aceste specii și habitatele lor. Prin urmare, considerăm că obiecția nu este fondată cu privire la acest aspect [60].

Styria

106. Comisia recunoaște că, în temeiul Legii landului privind protecția naturii, există un regim de protecție juridică pentru fiecare APS clasificată [61], dar apreciază că aceasta este prea generală pentru a corespunde cerințelor din Directivele păsări și habitate. Comisia nu a identificat, nici în acest caz, speciile cu privire la care consideră că trebuie luate măsuri specifice de conservare și nici motivele sale de preocupare în ceea ce privește aceste specii și habitatele lor. Prin urmare, considerăm că obiecția nu este fondată cu privire la acest aspect [62].

Tirol

107. Comisia susține că legislația existentă [63] conferă o competență generală [64] de a adopta măsuri de conservare specifice care urmăresc conferirea unei protecții juridice în temeiul

60 — A se vedea punctul 77 de mai sus.

61 — Legea din 1996 a landului Styria privind protecția naturii (NschG 1976), LGB1 nr. 65, modificată prin LGB1 nr. 71/2007 din 22 mai 2007.

62 — A se vedea punctul 77 de mai sus.

63 — Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) (Legea landului Tirol privind protecția naturii) din 12 mai 2004.

64 — Articolul 14 alineatul (3) din TNSchG.

Directivei păsări. Cu toate acestea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat nu fusese adoptată nicio măsură de acest gen.

108. Austria nu contestă faptul că aceasta este situația.

109. Astfel cum am amintit deja, Curtea consideră că transpunerea în mod fidel a Directivelor păsări și habitate are o importanță deosebită [65]. În plus, în temeiul principiului securității juridice, cadrul de punere în aplicare trebuie să fie clar și precis. În opinia noastră, aceste condiții nu pot fi considerate îndeplinite prin trimiterea la o competență generală în temeiul căreia nu s-a adoptat ulterior nicio măsură cu caracter obligatoriu [66].

110. Considerăm, așadar, că acțiunea Comisiei este fondată în ceea ce privește landul Tirol.

Vorarlberg

111. Comisia susține că nu există măsuri specifice care să prevadă obiectivele specifice de protecție și de conservare sau care să impună obligații și interdicții pentru siturile clasificate ca APS în acest land.

112. Cu toate acestea, încă o dată, Comisia nu a identificat speciile cu privire la care consideră că trebuiau luate măsuri specifice de conservare și nici motivele sale de preocupare în ceea ce privește aceste specii și habitatele lor. Prin urmare, considerăm că acțiunea Comisiei nu este fondată cu privire la acest aspect [67].

Cheltuieli

113. Comisia și Austria au solicitat obligarea celeilalte părți la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit analizei noastre, concluziile Comisiei trebuie admise doar în parte.

114. În temeiul primului paragraf al articolului 69 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, fiecare parte ar trebui, așadar, să suporte propriile cheltuieli de judecată.

65 — Punctul 34.

66 — A se vedea Hotărârea din 25 mai 1982, Comisia/Țările de Jos (96/81, Rec., p. 1791, punctul 12).

67 — A se vedea punctul 77 de mai sus.

Concluzie

115. În lumina considerațiilor precedente, propunem Curții:

1) să constate faptul că Austria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 79/409/CEE din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice („Directiva păsări"), întrucât nu a desemnat (în cazul „Hanság" din Burgenland) și nu a delimitat (în cazul sitului „Niedere Tauern" din landul Styria) ca arii de protecție specială, în mod corect, pe baza unor criterii ornitologice, cele mai adecvate teritorii, ca număr și ca suprafață, pentru conservarea unor specii de păsări, în temeiul articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva privind conservarea păsărilor sălbatice;

2) să constate faptul că Austria nu a conferit o protecție juridică adecvată sub următoarele aspecte:

— în landul Carintia, în conformitate cu articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări, prin nedelimitarea întinderii APS Flachwasserbiotop Neudenstein în cadrul unui instrument cu caracter obligatoriu, opozabil terților și care poate fi publicat și prin netranspunerea deplină a articolului 6 alineatul (2) și a articolului 7 din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică („Directiva habitate") în ceea ce privește această APS;

— în landul Austria Inferioară, în conformitate cu articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări, prin netranspunerea deplină a articolului 6 alineatul (2) și a articolului 7 din Directiva habitate în ceea ce privește APS Maltsch,

Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal, Untere Traun, Ettenau, Trau-Donau-Auen și Frankinger Moos și prin netranspunerea în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) și cu articolul 7 din Directiva habitate în ceea ce privește APS Dachstein și Unterer Inn și parcul național Kalkalpen;

— în landul Salzburg, în conformitate cu articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări, prin netranspunerea deplină a articolului 6 alineatul (2) și a articolului 7 din Directiva habitate în ceea ce privește APS Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede și Wallersee-Wengermoor și prin netranspunerea în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) și cu articolul 7 din Directiva habitate în ceea ce privește APS Hohe Tauern;

— în landul Tirol, în conformitate cu articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări, prin netranspunerea deplină a articolului 6 alineatul (2) și a articolului 7 din Directiva habitate în ceea ce privește APS deja desemnate;

3) să respingă celelalte capete de cerere;

4) să oblige fiecare parte la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.