DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. oktober 2010 *

I sag C-535/07,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 30. november 2007,

Europa-Kommissionen ved R. Sauer og D. Recchia, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Østrig ved E. Riedl, E. Pürgy og K. Drechsel, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland ved M. Lumma og J. Möller, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, J.-C. Bonichot, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne L. Bay Larsen (refererende dommer) og C. Toader,

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. juli 2009,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. februar 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »fugledirektivet«) og artikel 6, stk. 2, sammenholdt med artikel 7, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«), idet

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

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

2 Ved kendelse af 26. maj 2008 har Domstolens præsident givet Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Republikken Østrigs påstande.

Retsforskrifter

Fugledirektivet

3 Fugledirektivets artikel 2 bestemmer, at »[m]edlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn«.

4 Fugledirektivets artikel 3, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne ud fra de i direktivets artikel 2 omhandlede hensyn skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor EF-traktaten finder anvendelse. I henhold til samme artikels stk. 2, litra a), omfatter foranstaltningerne til beskyttelse, opretholdelse og genskabelse af biotoper og levesteder bl.a. oprettelse af beskyttede områder.

5 Fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2 samt stk. 4, første punktum, bestemmer:

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

I denne forbindelse tages der hensyn til:

a) arter, der trues af udslettelse

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

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

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

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

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

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

[…]

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

Habitatdirektivet

6 Habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, fastsætter oprettelsen af et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000, som ligeledes omfatter SBO'er, som er udpeget af medlemsstaterne i henhold til fugledirektivets bestemmelser.

7 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, er affattet som følger:

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

8 I henhold til direktivets artikel 7 »[træder] [f]orpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv […] i stedet for forpligtelserne i [fugledirektivets] artikel 4, stk. 4, første punktum, [...] for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter [fugledirektivet], hvis denne dato er senere«.

Den administrative procedure

9 Den 23. oktober 2001 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Østrig, hvori den anførte, at Østrig ikke havde udlagt de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede, til SBO'er, navnlig for så vidt angår udpegelsen af Hanság og afgrænsningen af Niedere Tauern. Kommissionen gjorde yderligere gældende, at medlemsstaten ikke fuldt ud opfyldte kravene i fugledirektivet med henblik på at sikre en retlig beskyttelse af SBO'er i Østrig.

10 Republikken Østrig besvarede denne åbningsskrivelse ved bl.a. at sende Kommissionen en fortegnelse over de forskellige bevaringsområder for fugle og deres retlige beskyttelsesordning. Østrig understregede herved både den hele eller delvise udpegning af visse SBO'er som nationalpark, naturreservat, fredet landskab, naturarv eller støjfrit område og eksistensen af love eller bestemmelser udstedt i de forskellige delstater i forbindelse med naturbeskyttelse.

11 Den 18. oktober 2004 fremsendte Kommissionen dernæst til Republikken Østrig en supplerende åbningsskrivelse, som erstattede den første åbningsskrivelse, hvori det blev understreget, at udlægningen og afgrænsningen af SBO'er var ukorrekt, og at foranstaltningerne til den særlige retlige beskyttelse af disse områder manglede. Kommissionen anførte navnlig, at Hanság endnu ikke var blevet udlagt som SBO, og at området i Niedere Tauern endnu ikke var blevet udvidet. Den anførte ligeledes, at de østrigske bevaringsområder for fugle enten var beskyttet hovedsageligt ved bestemmelser af relativt ældre dato, eller i visse tilfælde var berøvet retlig beskyttelse. I hovedparten af beskyttelsesreglerne er formålet om bevaring og særlig beskyttelse af fuglearter, som skal bevares og beskyttes, ikke tydeligt. Med hensyn hertil er det ifølge Kommissionen påkrævet, at de lovgivningsmæssige rammer i det mindste tydeliggør formålet om særlig beskyttelse af fugle, også hvis det skulle vise sig, at beskyttelsesniveauet i princippet er tilstrækkeligt på grundlag af interventionsforbud og bevaringsforpligtelser.

12 Ved skrivelse af 21. december 2004 fremsendte Republikken Østrig sine bemærkninger og udtalte sig heri bl.a. om spørgsmålet vedrørende retlig beskyttelse af de omhandlede områder, idet den fremførte redegørelser af generel art samt redegørelser særligt vedrørende de forskellige delstater. I forbindelse med sidstnævnte gjorde medlemsstaten gældende, at den omstændighed, at formålet om bevaring eller beskyttelse udtrykkeligt er angivet i den retsakt, der tjener som beskyttelsesregel, ikke kan være afgørende.

13 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de fra Republikken Østrig fremsendte bemærkninger, tilstillede den medlemsstaten en begrundet udtalelse den 15. december 2006, hvori den opfordrede medlemsstaten til at opfylde sine forpligtelser inden to måneder efter modtagelsen af udtalelsen. I udtalelsen var anført, at medlemsstaten ikke havde opfyldt sine forpligtelser for så vidt angår områderne Hanság og Niedere Tauern. Hvad angår de omhandlede beskyttede områders retlige status blev det præciseret, at opstillingen af bevaringsformålene, dvs. såvel vedrørende fuglearter og de særlige krav til disses beskyttelse som genskabelse af deres levesteder, generelt sammen med de dertil svarende foranstaltninger og forpligtelser skal være et væsentligt element i bestemmelser vedrørende disse beskyttede områder, dvs. også i de tilfælde, hvor et SBO er sammenfaldende med et allerede eksisterende naturreservat, der har en strengere national eller regional retlig beskyttelse. Et stort antal SBO'er er fortsat uden særlige regler, der har til formål at sikre den særlige beskyttelse af de omhandlede fugle.

14 Da Kommissionen ikke fandt Republikken Østrigs bemærkninger som svar på den nævnte begrundede udtalelse overbevisende, har den anlagt nærværende sag.

Om søgsmålet

Om det første klagepunkt vedrørende den manglende overholdelse af bestemmelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 eller 2, som følge af den manglende udlægning af Hanság som SBO og den ukorrekte afgrænsning af SBO'et Niedere Tauern

15 Indledningsvis bemærkes, at fugledirektivets artikel 4, stk. 1, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til som SBO at udlægge områder, som med hensyn til antal og

udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af de arter, der er nævnt i direktivets bilag I, og at medlemsstaterne i medfør af samme artikels stk. 2 ligeledes for så vidt angår regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, skal udlægge deres yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområder inden for deres trækruter som SBO (dom af 6.3.2003, sag C-240/00, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 2187, præmis 16).

Om den manglende udlægning af Hanság som SBO

— Parternes argumenter

16 Kommissionen har for det første gjort gældende, at Republikken Østrig ikke har overholdt sin forpligtelse til udlægning af Hanság i overensstemmelse med kravene i fugledirektivet. Dette område skulle nemlig have været identificeret som det bedst egnede til beskyttelse af visse fuglearter, såsom bl.a. stortrappe (Otis tarda), hedehøg (Circus pygargus) og mosehornugle (Asio flammeus).

17 Republikken Østrig har svaret, at Hanság nu ikke længere kan anses for det bedst egnede område til beskyttelse af de af Kommissionen nævnte arter. Andre områder end Hanság er blevet vigtigere for disse arter. Medlemsstaten anerkender dog, at en udvidelse af grænserne for det nævnte område, hvoraf størstedelen allerede er underlagt beskyttelsesordningen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, som følge af udpegningen som Natura 2000-område, er sagligt begrundet. Eftersom dette Natura 2000-område og de bestande af fuglearter, som befinder sig der, allerede er underlagt den beskyttelsesordning, der er indført ved disse bestemmelser, udgør en forsinkelse

med hensyn til udvidelsen ifølge den sagsøgte medlemsstat imidlertid ingen risiko. Der er desuden ikke sket nogen forringelse af Hanság. Ved en forordning udstedt den 3. juni 2008 af regeringen i delstaten Burgenland, som er blevet meddelt Kommissionen, er dette område i medfør af fugledirektivet blevet udpeget som »europæisk bevaringsområde Waasen-Hanság«.

18 Republikken Østrig er følgelig af den opfattelse, at der under alle omstændigheder ikke længere er tale om en tilsidesættelse af fugledirektivet, og at der dermed for dette punkts vedkommende er grund til at hæve sagen.

— Domstolens bemærkninger

19 Det bemærkes, at Republikken Østrig under den administrative procedure erkendte nødvendigheden af at udlægge Hanság som SBO og meddelte Kommissionen, at Østrig faktisk havde til hensigt at udpege det nævnte område.

20 Det er desuden ubestridt, at Hanság efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, ved en forordning udstedt af regeringen i delstaten Burgenland i medfør af fugledirektivet, er blevet udlagt som »europæisk bevaringsområde«.

21 Det kan således ikke bestrides, at Hanság er blandt de områder, som er bedst egnede til beskyttelse af de omhandlede arter, der er omfattet af fugledirektivets bilag I, og som der henvises til i direktivets artikel 4, stk. 1, og at det nævnte område derfor skal gøres til genstand for en udlægning som SBO i henhold til dette direktiv.

22 Da spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter således ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 11.1.2007, sag C-183/05, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 137, præmis 17), bemærkes, at eftersom den i denne doms præmis 20 nævnte udlægning skete efter udløbet af den nævnte frist, er klagepunktet vedrørende den manglende udlægning af Hanság som SBO i strid med fugledirektivets artikel 4, stk. 1, begrundet.

23 Konstateringen i den foregående præmis påvirkes ikke af den omstændighed, at Republikken Østrig nu har gjort gældende for Domstolen, uden i øvrigt i tilstrækkelig grad at underbygge sine påstande i den forbindelse, at Hanság i sammenligning med et andet område ikke længere er at anse for det bedst egnede til beskyttelse af stortrappe, hedehøg og mosehornugle.

24 Denne konstatering drages endvidere ikke i tvivl af den omstændighed, selv om den antages bevist, at det nævnte område dels allerede for en stor dels vedkommende er beskyttet i medfør af habitatdirektivet inden for rammerne af Natura 2000-nettet, dels ikke har været udsat for forringelser. For det første kan en medlemsstat, da de retlige ordninger i fugledirektivet og habitatdirektivet er forskellige, nemlig ikke unddrage sig de forpligtelser, der påhviler den i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, ved at påberåbe sig andre foranstaltninger end dem, der er fastsat i dette (dom af 28.6.2007, sag C-235/04, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5415, præmis 79). For det andet kan den omstændighed, at det omhandlede område ikke har været udsat for forringelser, ikke ændre ved medlemsstaternes forpligtelse til at udlægge lokaliteter

som SBO'er (jf. i denne retning dom af 13.12.2007, sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10947, præmis 38).

Om den ukorrekte afgrænsning af SBO'et Niedere Tauern

— Parternes argumenter

25 Kommissionen har, idet den har konstateret, at SBO'et Niedere Tauern, som i 1999 havde et areal på 137 742 hektar, er blevet reduceret til ca. 87 000 hektar i maj 2001, gjort gældende, at afgrænsningen af dette område er utilstrækkelig i forhold til beskyttelseskravene som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 eller 2, for de fugle, som er omfattet heraf. I den foreliggende sag drejer det sig i særdeleshed om arter såsom pomeransfugl (Charadrius morinellus), urfugl (Tetrao urogallus), perleugle (Aegolius funereus), spurveugle (Glaucidium passerinum), sortspætte (Dryocopus martius), tretået spætte (Picoides tridactylus), gråspætte (Picus canus) og hjerpe (Bonasa bonasia).

26 Ifølge Kommissionen har Republikken Østrig endnu ikke ført videnskabeligt bevis for, at den oprindelige afgrænsning af Niedere Tauern kunne anses for behæftet med en teknisk fejl.

27 Republikken Østrig har anført, at med henblik på at sikre beskyttelsen af pomeransfuglen har delstaten Steiermark i 2008 udvidet SBO'et Niedere Tauern. Denne

udvidelse, som er sket på grundlag af videnskabelige studier, opfylder derudover de betingelser, der er fastsat i fugledirektivets artikel 4, stk. 1, eftersom de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af de omhandlede beskyttede arter, er blevet udlagt som SBO'er.

— Domstolens bemærkninger

28 Det bemærkes, at SBO'et Niedere Tauern, hvis areal først blev reduceret fra 137 742 hektar til ca. 87 000 hektar, efterfølgende er blevet udvidet til 101 880 hektar i 2008, dvs. efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, i betragtning af hvilken det som anført i denne doms præmis 22 skal vurderes, hvorvidt det af Kommissionen påståede traktatbrud foreligger.

29 Som Republikken Østrig selv har medgivet, var denne udvidelse begrundet i kravet om at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af pomeransfuglen, som er en art nævnt i fugledirektivets bilag I.

30 Det skal således under alle omstændigheder blot fastslås, at det omhandlede SBO's areal ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse var utilstrækkeligt med hensyn til beskyttelseskravene som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1.

31 Det første klagepunkt skal dermed tages til følge, for så vidt som det vedrører tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1.

Om det andet klagepunkt vedrørende den manglende overholdelse af bestemmelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 eller 2, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med dettes artikel 7, som følge af, at der ikke er tillagt en del af de allerede udlagte SBO'er en tilstrækkelig retlig beskyttelse

Formaliteten

— Parternes argumenter

32 Republikken Østrig har gjort gældende, at Kommissionen dels har udvidet søgsmålets genstand, dels ikke har fremført tilstrækkelige argumenter til at fastslå, at der er tale om konkrete tilsidesættelser vedrørende de bestemte beskyttede områder.

33 Hvad angår det første punkt har medlemsstaten gjort gældende, at mens den begrundede udtalelse ikke omfattede »forordninger vedrørende europæiske bevaringsområder«, som allerede er udpegede, henviser stævningen ligeledes til påståede tilsidesættelser af de omhandlede direktiver, som følger af disse forordninger. Desuden refererer klagepunkterne i den begrundede udtalelse til manglende overholdelse af forpligtelserne til at fastlægge bevaringsformålene for hvert SBO, til ved hjælp af bindende foranstaltninger at sikre beskyttelsesformålene og til at udarbejde kort af bindende karakter, som skal gøres til genstand for en passende offentliggørelse. I stævningen er de materielle krav vedrørende SBO'ernes retlige status derimod blevet udvidet betragteligt, således at Kommissionen kræver, at forordningerne om SBO'er skal omfatte særlige forpligtelser og forbud for de nærmere angivne områder og arter, såvel som konkrete foranstaltninger, der har til formål at sikre overholdelsen af de relevante bestemmelser i fugledirektivet og habitatdirektivet.

34 Republikken Østrig har som eksempel bl.a. angivet, at det klagepunkt, hvorefter de regler vedrørende de europæiske bevaringsområder, som er vedtaget af delstaterne Steiermark og Niederösterreich, ikke opfylder EU-rettens krav, ikke er i overensstemmelse med Kommissionens redegørelse i den begrundede udtalelse. Hvad endvidere angår delstaten Salzburg anførte Kommissionen ikke i sin supplerende åbningsskrivelse, at den retlige status for SBO'er i denne delstat var utilstrækkelig, og Kommissionen nævnte kun, i øvrigt for første gang i den begrundede udtalelse, at SBO'et Salzachauen havde en utilstrækkelig retlig beskyttelsesstatus.

35 Hvad angår det andet punkt har Republikken Østrig gjort gældende, at hverken den begrundede udtalelse eller stævningen giver mulighed for at udlede, hvilke tilsidesættelser Kommissionen har gjort gældende, og hvilke SBO'er det drejer sig om. Medlemsstaten er således ikke i stand til effektivt at kunne forsvare sig. Eftersom indholdet og rækkevidden af de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de forpligtelser, der er omhandlet i fugledirektivet og habitatdirektivet, ikke er fastlagt, ville Republikken Østrig endvidere i en ubegrænset periode være underlagt en risiko for en traktatbrudsprocedure vedrørende de forpligtelser, som ville følge af en dom, der fastslår det i denne sag omhandlede traktatbrud.

36 Hvad indledningsvis angår delstaten Burgenland har Kommissionen således ikke præciseret, hvilke områder der ikke har en tilstrækkelig beskyttelsesstatus. Kommissionen har endvidere begrænset sig til at erklære den retlige stilling for lokaliteter i delstaten Oberösterreich for utilstrækkelig. Hvad endelig angår delstaten Tyrol har Kommissionen baseret sig på lokaliteten Tiroler Lechtal for at karakterisere alle bestemmelser, som er blevet vedtaget med henblik på beskyttelse af Natura 2000-områder i Tyrol, som generelle bestemmelser, der ikke sikrer en tilstrækkelig beskyttelsesstatus.

37 Kommissionen har heroverfor vedrørende det første punkt anført, at den begrundede udtalelse og stævningen i det væsentlige er ens for så vidt angår klagepunktet vedrørende den utilstrækkelige beskyttelsesstatus tillagt en del af de allerede udlagte

SBO'er. De eksisterende forordninger vedrørende europæiske bevaringsområder er derfor ikke udelukket fra sagen. Forpligtelserne og forbuddene vedrørende SBO'er er i øvrigt under alle omstændigheder bindende for Republikken Østrig. Argumentet, hvorefter redegørelsen i den begrundede udtalelse ikke specifikt omhandler klagepunktet om det utilstrækkelige beskyttelsesniveau i delstaterne Steiermark og Niederösterreich, kan følgelig kun forkastes. Selv om det endelig er korrekt, at den juridiske stilling i delstaten Salzburg ikke er nævnt i den supplerende åbningsskrivelse, har medlemsstaten ikke grundlag for at konkludere, at klagepunktet, som er udarbejdet med SBO'ers beskyttelsesstatus i Burgenland som eksempel, ikke ligeledes gælder for delstaten Salzburgs regler og navnlig for lokaliteten Salzachauen.

38 Hvad angår det andet punkt har Kommissionen gjort gældende, at den begrundede udtalelse skal forstås bredere, således at det beskyttelsesniveau, der skal opnås, er blevet fastlagt kvalitativt ved fastsatte krav, som gør det muligt for Republikken Østrig klart at udlede, for hvilke SBO'er der er behov for andre gennemførelsesforanstaltninger, og hvilke former disse foranstaltninger skal antage. Dette er i stævningen blevet mere præcist forklaret for hver relevant delstat og SBO, uden at sagens genstand derved er blevet ændret. Medlemsstaten har ubesværet kunnet forsvare sig heroverfor og har i øvrigt i udstrakt grad benyttet sig af denne mulighed.

39 Kommissionen har endelig gjort gældende, at stævningen ikke efterlader nogen tvivl om den omstændighed, at ingen SBO'er i delstaterne Burgenland og Oberösterreich ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse var blevet tillagt en tilstrækkelig beskyttelsesstatus, og at der ikke for disse områder var fastsat nogen særlige beskyttelses- og bevaringsformål. Manglen på særlige beskyttelses- og bevaringsformål rettet mod hver enkelt fugleart gælder også for lokaliteten Tiroler Lechtal. Der er endvidere ikke en tilstrækkelig beskyttelsesstatus i de 11 Natura 2000-områder, som myndighederne i delstaten Tyrol har udpeget.

— Domstolens bemærkninger

40 Det bemærkes, at genstanden for et traktatbrudssøgsmål afgrænses af Kommissionens begrundede udtalelse, således at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som anført i denne udtalelse (jf. dom af 9.11.2006, sag C-236/05, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 10819, præmis 10 og den deri nævnte retspraksis).

41 Ifølge fast retspraksis afgrænser Kommissionens åbningsskrivelse til medlemsstaten og dens efterfølgende begrundede udtalelse endvidere sagens genstand, som herefter ikke kan udvides. Den pågældende medlemsstats mulighed for at fremsætte bemærkninger udgør nemlig, selv om medlemsstaten ikke ønsker at udnytte sin adgang hertil, en i traktaten hjemlet væsentlig garanti, hvis opfyldelse er et væsentligt formkrav til sikring af, at den procedure, hvorved det fastslås, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, afvikles behørigt. Følgelig skal Kommissionens begrundede udtalelse og dens søgsmål hvile på de samme klagepunkter som i åbningsskrivelsen, der indledte den administrative procedure. Hvis dette ikke er tilfældet, kan en tilsvarende mangel ikke anses for afhjulpet ved den omstændighed, at den sagsøgte medlemsstat har fremsat bemærkninger til den begrundede udtalelse (jf. dom af 18.12.2007, sag C-186/06, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 12093, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

42 Den begrundede udtalelse og søgsmålet skal endvidere sammenhængende og præcist redegøre for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen utvetydigt forstår omfanget af den påståede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at denne stat effektivt kan tage til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud foreligger (jf. dommen af 18.12.2007 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 18).

Om udvidelsen af sagens genstand

43 For det første bemærkes, at selv om det i den begrundede udtalelse er anført, at et stort antal SBO'er fortsat er uden en særlig forordning, som i Østrig generelt vil have form af en »forordning om europæisk bevaringsområde«, som har til formål at beskytte de pågældende fuglearter, er den formuleret på en måde, som ikke udelukker, at SBO'er, for hvilke der findes en »forordning om europæisk bevaringsområde«, er omfattet af denne udtalelse. Med hensyn hertil bemærkes bl.a., at Republikken Østrig som følge af den nævnte udtalelse meddelte Kommissionen, at fuglebevaringsområdet Flachwasserbiotop Neudenstein i 2005 var blevet udpeget som europæisk bevaringsområde ved en forordning udstedt af regeringen i delstaten Kärnten den 23. maj 2005 (LGBl. nr. 47/2005).

44 For det andet bemærkes, at Kommissionens stævning, for så vidt som Kommissionen har anført, at forordningerne om SBO'er skal omfatte særlige forpligtelser og forbud for de nærmere angivne lokaliteter og arter, såvel som konkrete foranstaltninger, der har til formål at sikre overholdelsen af de relevante bestemmelser i fugledirektivet og habitatdirektivet, i det væsentlige har samme ordlyd som den begrundede udtalelse. I sidstnævnte er det nemlig anført, at »generelt […] skal opstillingen af bevaringsformålene, dvs. fuglearterne og de særlige krav vedrørende deres beskyttelse og genskabelsen af deres levesteder, sammen med de dertil svarende foranstaltninger og forpligtelser være et væsentligt element i bestemmelser vedrørende disse beskyttede områder«.

45 For det tredje findes det klagepunkt, hvorefter de forordninger vedrørende europæiske bevaringsområder, der er udstedt af delstaterne Steiermark og Niederösterreich, ikke opfylder EU-rettens krav, ikke i den begrundede udtalelse og kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

46 Hvad angår klagepunktet vedrørende den utilstrækkelige retlige beskyttelsesstatus af SBO'er i delstaten Salzburg og navnlig for lokaliteten Salzachauen er det ubestridt, at den supplerende åbningsskrivelse ikke indeholder nogen henvisning til forholdene i denne delstat og ej heller særligt til den nævnte lokalitet. Sagen kan følgelig heller ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrører den retlige beskyttelsesstatus af SBO'er i delstaten Salzburg.

47 Det følger af det ovenstående, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrører den retlige beskyttelsesordning for SBO'er i delstaterne Salzburg, Steiermark og Niederösterreich.

Om manglen på præcision og sammenhæng

48 Det er ubestridt, at Kommissionen har foreholdt Republikken Østrig, at den ikke har tillagt en del af de allerede udpegede SBO'er en retlig beskyttelse i overensstemmelse med EU-retten. Til støtte for dette klagepunkt har Kommissionen gjort rede for, hvilke mangler der ifølge den findes i den retlige beskyttelsesordning for SBO'er, som finder anvendelse i Østrig. I denne forbindelse har Kommissionen præciseret sit generelle klagepunkt ved at henvise til de eksisterende forhold i forskellige af denne medlemsstats delstater.

49 Det fremgår således, at et på denne vis fremsat klagepunkt ikke er upræcist eller usammenhængende.

50 Det bemærkes desuden, at selv om den begrundede udtalelse skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for Kommissionens grunde til at antage, at den pågældende stat har tilsidesat en af sine forpligtelser efter traktaten, har Kommissionen dog ikke pligt til i denne udtalelse at angive, hvilke foranstaltninger den mener ville kunne bringe det påtalte traktatbrud til ophør (jf. dom af 2.6.2005, sag C-394/02,

Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4713, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis). Kommissionen er heller ikke forpligtet til at angive sådanne foranstaltninger i sin stævning.

51 Hvad angår den påståede utilstrækkelighed af de forhold, der er fremført for at fastslå, at beskyttelsesordningerne for SBO'er i delstaterne Burgenland, Oberösterreich og Tyrol er utilstrækkelige, skal denne realitetsbehandles.

52 Det skal følgelig fastslås, at sagen kan antages til realitetsbehandling med de i denne doms præmis 47 fastsatte begrænsninger.

Om realiteten

— Parternes argumenter

53 Kommissionen har gjort gældende, at en del af de allerede udpegede SBO'er i Østrig ikke nyder en retlig beskyttelse i overensstemmelse med kravene i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 eller 2, og i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med dettes artikel 7. I denne forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at de forpligtelser og forbud, som følger af disse bestemmelser, og som ikke blot skal være særligt rettet mod nærmere angivne SBO'er og arter, men ligeledes skal have en bindende form og gøres til genstand for en passende offentliggørelse, skal være omfattet af samme bindende retsakt, hvori der for hver SBO fastsættes, hvilke arter og levesteder der skal beskyttes, samt formålene om bevaring. Et SBO's retlige beskyttelsesstatus er således generelt utilstrækkelig, såfremt udlægningen af SBO'et knytter sig til et naturreservat

eller et andet udlagt område, som allerede eksisterer, og som er beskyttet ved nationale eller regionale foranstaltninger.

54 Republikken Østrig har heroverfor indledningsvis anført, at Kommissionens opfattelse, hvorefter forpligtelserne og forbuddene vedrørende de forskellige fuglearter skal antage en bindende form og gøres til genstand for en passende offentliggørelse, er for vidtgående i denne generelle udformning. Der findes endvidere ingen regel, som bestemmer, at disse forpligtelser og forbud skal være omfattet af den samme bindende retsakt, som for hver SBO fastsætter, hvilke arter og levesteder der skal beskyttes, samt formålene om bevaring. Argumentet, hvorefter bevaringsformålene i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, skal fastsættes i en sådan bindende retsakt, savner desuden grundlag. Den sagsøgte medlemsstat har endelig gjort gældende, at i betragtning af den omstændighed, at beskyttelsen i naturreservater generelt omfatter alle dyre- og plantearter, deres levesteder samt landskabet, er forbuddet mod krænkelser bredere end for de »europæiske bevaringsområder«, som generelt omfatter beskyttelse af nærmere angivne arter og levesteder.

55 Forbundsrepublikken Tyskland har i sit interventionsindlæg gjort gældende, at fugledirektivet og habitatdirektivet ikke stiller krav om, at beskyttelses- og bevaringsforanstaltningerne omfatter særlige forpligtelser eller forbud, dvs. vedrørende bestemte områder eller beskyttelsesformål. Selv hvis det antages, at medlemsstaterne er forpligtede til at vedtage sådanne forpligtelser og forbud, indeholder disse direktiver ingen form for påbud med en bestemt grad af konkretisering. Det fremgår heller ikke af disse direktiver, at der påhviler medlemsstaterne en forpligtelse til på bindende vis at fastsætte »de bevaringsformål, der skal opnås«, og endnu mindre, at disse skal fastlægges i den samme retsakt, som vedrører de goder, der skal beskyttes, og de særlige forpligtelser og forbud, der skal overholdes.

— Domstolens bemærkninger

56 Ifølge Domstolens praksis er medlemsstaterne i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, forpligtede til at tillægge SBO'er en retlig beskyttelsesstatus, hvorigennem det bl.a. kan sikres, at de i dettes bilag I nævnte fuglearter kan overleve og yngle, og at de trækfuglearter, der ikke er nævnt i dette bilag, men som er regelmæssigt tilbagevendende, kan yngle, skifte fjer og overvintre (jf. dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 21, dommen af 13.12.2007 i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 153, og dom af 11.12.2008, sag C-293/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 182*, summarisk offentliggørelse, præmis 22).

57 Det er ligeledes ubestridt, at fugledirektivets artikel 4 indeholder bestemmelser om beskyttelse, der har en specielt målrettet karakter og er særligt udbygget såvel for de i direktivets bilag I nævnte arter som for trækfuglearterne, hvilket er begrundet i den omstændighed, at der er tale om henholdsvis de mest truede arter og arter, der udgør et fælles eje for Den Europæiske Union (dom af 11.7.1996, sag C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, Sml. I, s. 3805, præmis 23, dommen af 13.12.2007 i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 46, og dommen af 11.12.2008 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 23).

58 I medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, hvis forpligtelser træder i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, for så vidt angår udpegede områder, skal SBO'ers retlige beskyttelsesstatus ligeledes garantere, at man dér undgår forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt betydelige forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget (jf. dom af 27.2.2003, sag C-415/01, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2081, præmis 16, og dommen af 11.12.2008 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 24).

59 Beskyttelsen af SBO'erne må desuden ikke kun bestå i at imødegå udefrakommende menneskeskabte skader og forstyrrelser, men skal afhængigt af den pågældende situation også omfatte positive foranstaltninger, der har til formål at bevare eller forbedre områdets tilstand (jf. i denne retning dommen af 13.12.2007 i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 154).

60 Det fremgår af artikel 249, stk. 3, EF, nu artikel 288, stk. 3, TEUF, at et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Det følger heraf, at Republikken Østrig i lighed med de øvrige medlemsstater har et valg med hensyn til form og midler for gennemførelsen af fugledirektivet (jf. i denne retning dommen af 13.12.2007 i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 157).

61 Selv om det er korrekt, at en punktlig gennemførelse af fugledirektivet er af særlig betydning, når forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier (jf. dommen af 13.12.2007 i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 64 og 159), kan direktivet under alle omstændigheder ikke pålægge medlemsstaterne at opstille de forpligtelser og forbud, som følger af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, i den retsakt, som for hver SBO fastsætter, hvilke arter og levesteder der skal beskyttes, tillige med bevaringsformålene.

62 Hvad angår de nævnte forpligtelser, som Kommissionen har påstået skal være positive og særligt vedrøre SBO'er og nærmere angivne arter, fremgår det af denne doms præmis 59 og af præmis 34 i dom af 20. oktober 2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (sag C-6/04, Sml. I, s. 9017), at positive foranstaltninger, der har til formål at bevare eller forbedre et SBO's tilstand, ikke er af systematisk karakter, men afhænger af de konkrete forhold i den pågældende SBO.

63 Hvad angår forbud, som angiveligt særligt skal vedrøre SBO'er og nærmere angivne arter, fremgår det dog ikke, selv om det eksempelvis er korrekt, at beskyttelsen af SBO'er mod privates aktiviteter kræver, at de private forebyggende hindres i at udføre eventuelle skadelige aktiviteter (dommen af 13.12.2007 i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 208), at opnåelsen af dette mål nødvendigvis indebærer udstedelse af forbud rettet særligt mod hver SBO, og ej heller mod hver nærmere angiven art, således som det er anført i præmis 20 i dom af 7. december 2000, Kommissionen mod Frankrig (sag C-374/98, Sml. I, s. 10799).

64 For så vidt angår identifikationen af de beskyttede arter og levesteder i hver SBO bemærkes, at selv om afgrænsningen af et SBO skal have en uomtvistelig bindende karakter (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 22), skal identifikationen af de arter, som har begrundet udpegningen af SBO'et, opfylde samme krav. Hvis dette ikke var tilfældet, ville der være en risiko for, at beskyttelsesformålet som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med dettes artikel 7, ikke blev fuldstændigt gennemført.

65 Hvad angår bevaringsformålene fremgår det af præmis 20 og 21 i dommen af 7. december 2000 i sagen Kommissionen mod Frankrig, at den retlige beskyttelsesstatus, som et SBO skal have, ikke indebærer, at disse formål skal være specificeret for hver art betragtet for sig. Ud fra det i denne doms præmis 60 og 61 anførte kan det desuden under alle omstændigheder ikke antages, at bevaringsformålene skal være omfattet af den samme retsakt som den, der vedrører de beskyttede arter og levesteder i et givent SBO.

66 Hvad angår den påståede utilstrækkelighed af den retlige beskyttelsesstatus for et SBO, som knytter sig til et naturreservat eller et andet udlagt område, som allerede eksisterer, og som er beskyttet ved nationale eller regionale foranstaltninger, bemærkes, at fugledirektivets artikel 4, således som det er anført i denne doms præmis 57, indeholder bestemmelser om beskyttelse, der har en specielt målrettet karakter og er særligt udbygget såvel for de i direktivets bilag I nævnte arter som for trækfuglearterne. Deri

består det særlige ved den beskyttelsesordning, som SBO'er skal være omfattet af, i modsætning til den mindre strenge generelle beskyttelsesordning i fugledirektivets artikel 3, som gælder for alle fuglearter, der er omfattet af artiklen (jf. i denne retning dommen i sagen Royal Society for the Protection of Birds, præmis 19 og 24). Det følger imidlertid ikke heraf, at kun en retlig ordning, som særligt er fastsat og iværksat for hver SBO, kan beskytte denne type område effektivt.

67 På baggrund af det ovenstående bemærkes, at det i den foreliggende sag ikke er godtgjort, at klagepunktet vedrørende den sagsøgte medlemsstats generelle tilsidesættelse af de forpligtelser, der er omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 eller 2, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med dettes artikel 7, er begrundet.

68 Hvorvidt traktatbrudssøgsmålet er berettiget, skal følgelig undersøges på grundlag af den gældende lovgivning i de forskellige delstater ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse og under hensyn til de i denne doms præmis 47 fastsatte begrænsninger.

Angående delstaten Burgenland

— Parternes argumenter

69 Kommissionen har gjort gældende, at eftersom Natura 2000-områderne ikke er blevet omdannet til europæiske bevaringsområder og tillagt den retlige status, som tilkommer sidstnævnte, findes der ikke en tilstrækkelig beskyttelsesstatus for SBO'erne i delstaten Burgenland.

70 Republikken Østrig har nævnt visse lokaliteter, hvorom den har anført, at forordninger, hvorved disse områder udlægges som europæiske bevaringsområder, er under udarbejdelse. Kun lokaliteten Auwiesen Zickenbachtal er blevet udpeget som »europæisk bevaringsområde Auwiesen Zickenbachtal« ved delstaten Burgenlands regerings forordning af 23. marts 2008.

— Domstolens bemærkninger

71 Det fremgår både af parternes argumentation og af skrivelsen af 20. februar 2007, som Republikken Østrig sendte Kommissionen som svar på den begrundede udtalelse, at der ikke inden for den i denne fastsatte frist var blevet udpeget nogen SBO'er i delstaten Burgenland. Det andet klagepunkt vedrører imidlertid udelukkende allerede udpegede SBO'er, således som det er anført i stævningens påstande.

72 Dette klagepunkt er følgelig for så vidt angår forholdene i den nævnte delstat i øvrigt uden genstand og skal således forkastes.

Angående delstaten Wien

— Parternes argumenter

73 Kommissionen har gjort gældende, at de fire SBO'er i denne delstat, som først er blevet udpeget den 17. oktober 2007, ikke har en retlig status, som yder dem en tilstrækkelig beskyttelse.

74 Republikken Østrig har heroverfor anført, at de nævnte SBO'er er beskyttet på en måde, der opfylder kravene i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 eller 2, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 7.

— Domstolens bemærkninger

75 Det er ubestridt, at de pågældende områder i den foreliggende sag ikke var blevet udpeget som SBO'er ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

76 Under disse omstændigheder og af de samme årsager, som er nævnt i denne doms præmis 71, skal det andet klagepunkt forkastes for så vidt angår forholdene i delstaten Wien.

Angående delstaten Kärnten

— Parternes argumenter

77 Ifølge Kommissionen kan den retlige status for det europæiske fuglebevaringsområde Flachwasserbiotop Neudenstein, som er den eneste SBO, der var udpeget inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, ikke antages at yde dette område tilstrækkelig beskyttelse, idet den interne lovgivning hverken fastsætter de særlige foranstaltninger og bevaringsformål vedrørende de konkret omhandlede fugle eller indeholder en kortlægning af SBO'et.

78 Republikken Østrig har begrænset sig til at bekræfte det nævnte SBO's eksistens.

— Domstolens bemærkninger

79 I denne forbindelse bemærkes, at artikel 2 i delstaten Kärntens regerings forordning af 23. maj 2005 om dette SBO bestemmer, at det, i det omfang de beskyttelsesbetingelser, der er fastsat i artikel 2 i samme regerings forordning af 8. november 1994, offentliggjort i delstatens tidende nr. 92/1994, sikrer en tilstrækkelig beskyttelse, er ufornødent at fastsætte supplerende forpligtelser, forbud, godkendelsesbegrænsninger eller bevaringsforanstaltninger for det europæiske bevaringsområde Flachwasserbiotop Neudenstein.

80 Artikel 3 i samme forordning af 23. maj 2005 bestemmer endvidere, at denne har til formål at beskytte, udvikle eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de beskyttede arter anført i bilaget.

81 På baggrund af de i denne doms præmis 65 anførte betragtninger, og idet det ikke er godtgjort, at virkeliggørelsen af bevaringsformålene som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, der omfatter de arter, der er nævnt i bilaget til den nævnte forordning, i den foreliggende sag kræver mere detaljerede bestemmelser end de af regeringen i delstaten Kärnten vedtagne, skal Kommissionens klagepunkt vedrørende dette punkt således forkastes.

82 Hvad angår den påståede manglende kortlægning af det nævnte SBO bemærkes, at selv om en sådan kortlægning kan give en klar afgrænsning af et område, udgør den ikke, som det er anført i punkt 84 i generaladvokatens forslag til afgørelse, den eneste mulige og pålidelige form for afgrænsning af en lokalitet.

83 Kommissionens klagepunkt skal herefter ligeledes forkastes på dette punkt.

84 Det andet klagepunkt skal således forkastes for så vidt angår forholdene i delstaten Kärnten.

Angående delstaten Oberösterreich

— Parternes argumenter

85 Kommissionen har gjort gældende, at den beskyttelsesordning, der finder anvendelse på de 11 udpegede SBO'er i denne delstat, er utilstrækkelig. Dels findes der ingen lovgivning vedrørende SBO'erne Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal og Untere Traun. Dels yder den lovgivning, der finder anvendelse på SBO'erne Traun-Donau-Auen, Ettenau, Frankinger Moos, Dachstein, Unterer Inn og Nationalpark Kalkalpen, ikke en tilstrækkelig beskyttelse.

86 Kommissionen har gjort gældende, at der for så vidt angår SBO'erne Ettenau, Traun-Donau-Auen og Frankinger Moos findes generelle forordninger vedrørende

naturreservater, som i de to sidste tilfælde blot gælder for tilladte indgreb. Hvad angår SBO'erne Dachstein, Unterer Inn og Nationalpark Kalkalpen er de omfattet af særlige forordninger vedrørende europæiske bevaringsområder, som i det væsentlige blot fastsætter et almindeligt forbud mod indgreb.

87 Republikken Østrig har anført, at de manglende forordninger er under udarbejdelse af regeringen i delstaten Oberösterreich. Østrig har dog anfægtet Kommissionens opfattelse, hvorefter alle delstatens SBO'er har en utilstrækkelig beskyttelsesstatus. De SBO'er, som i øjeblikket er beskyttet i deres egenskab af naturreservater, nyder således i medfør af § 25 i Oberösterreichisches Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 (lov om beskyttelse af Oberösterreichs natur og landskab fra 2001, LGBl. nr. 129/2001) en absolut beskyttelse, som går ud over kravene i fugledirektivet. Medlemsstaten har desuden som eksempel på et SBO med en tilstrækkelig beskyttelsesstatus nævnt SBO'erne Dachstein og Nationalpark Kalkalpen og har anført en række interne bestemmelser særligt rettet mod fuglebevaring.

— Domstolens bemærkninger

88 For så vidt angår SBO'erne Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal og Untere Traun fremgår det, at Kommissionen ikke har modtaget meddelelse om nogen relevant lovgivning, ligesom der heller ikke er blevet anført noget herom under sagen for Domstolen. Kommissionens klagepunkt om utilstrækkeligheden af lovgivning vedrørende disse SBO'er er således begrundet.

89 Hvad angår den retlige ordning for de andre SBO'er bemærkes, at Kommissionen, idet den ikke under hensyntagen til de konkrete forhold i hvert område har godtgjort, at en sådan ordning er utilstrækkelig med hensyn til de relevante krav i fugledirektivet

og habitatdirektivet, ved sine således ikke tilstrækkeligt detaljerede påstande ikke har ført bevis for dette klagepunkts berettigelse, hvorfor det på dette punkt må forkastes.

90 Heraf følger, at det andet klagepunkt, for så vidt som det angår forholdene i delstaten Oberösterreich, kun kan tages til følge, for så vidt som det vedrører SBO'erne Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal og Untere Traun.

Angående delstaten Vorarlberg

— Parternes argumenter

91 Kommissionen har gjort gældende, at den gældende lovgivning i denne delstat ikke fastsætter særlige beskyttelses- og bevaringsformål eller konkrete foranstaltninger, forpligtelser eller forbud for SBO'er. Hvad navnlig angår SBO'et Klostertaler Bergwälder har Kommissionen understreget utilstrækkeligheden af den beskyttelse, som skovdriftsplanen vedtaget af delstaten Vorarlbergs regering tillægger dette område. Hvad angår SBO'et Verwall er det særligt beskyttet ved en af samme regering udstedt forordning, der imidlertid er vedtaget efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og som indeholder forpligtelser, forbud og bestemmelser, der har til formål at beskytte og bevare lokaliteten samt de beskyttede arter, som findes dér.

92 Republikken Østrig har heroverfor anført, at SBO'erne Rheindelta, Lauteracher Ried, Bangser Ried og Matschels er omfattet af forordninger om beskyttede områder, som

forbyder foranstaltninger og udnyttelse, som forringer de naturlige levesteder for de arter, som disse områder er tilegnet, eller som medfører væsentlige forstyrrelser for disse arter. Hvad angår SBO'et Klostertaler Bergwälder er skovbrugsplanen herfor udarbejdet med bindende virkning på myndighedernes vegne med henblik på at iværksætte de bevaringsforanstaltninger, som er nødvendige for at opretholde en gunstig bevaringsstatus for de fuglearter, som er omhandlet i fugledirektivets bilag I, og som findes i disse områder.

— Domstolens bemærkninger

93 Det bemærkes, at artikel 13, stk. 2, i forordningen om naturbeskyttelse (LGBl. nr. 36/2003) bestemmer, at regeringen i delstaten Vorarlberg er forpligtet til i det omfang, der er behov herfor, i form af driftsplaner eller andre aftaler eller ved beslutning eller forordning at vedtage foranstaltninger til vedligeholdelse, udvikling og bevaring af de omhandlede områder i overensstemmelse med især de økologiske krav for de fugle, der er nævnt i fugledirektivets bilag I, og som findes i disse områder.

94 Den nævnte forordnings artikel 14 fastsætter et udtrykkeligt forbud mod forringelse, mens samme forordnings artikel 15 indeholder bestemmelse om en konsekvensvurdering og i givet fald et krav om tilladelse med hensyn til de bevaringsformål, som følger af kravene om en gunstig bevaringsstatus af de naturlige levesteder og de i bilaget anførte arter, som har været udslagsgivende for områdets udpegning.

95 I tillæg hertil findes for SBO'erne Rheindelta, Lauteracher Ried, Bangser Ried, Matschels og Klostertaler Bergwälder de af Republikken Østrig anførte foranstaltninger, som er nævnt i denne doms præmis 92.

96 På denne baggrund må Kommissionens klagepunkt, henset bl.a. til de i denne doms præmis 65 anførte betragtninger, og idet det ikke er godtgjort, at virkeliggørelsen af bevaringsformålene som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, i den foreliggende sag kræver mere detaljerede bestemmelser end de af regeringen i delstaten Vorarlberg vedtagne, således forkastes, for så vidt som det angår de SBO'er, der er nævnt i denne doms foregående præmis.

97 Hvad angår SBO'et Verwall fremgår det ikke, til forskel fra de SBO'er, der er nævnt i denne doms præmis 95, at dette område nød en særlig retlig beskyttelse ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Idet den nævnte regering desuden kort tid efter udløbet af denne frist vedtog en forordning, der omfatter en række særlige beskyttelsesforanstaltninger, bemærkes, at dette SBO i den foreliggende sag ikke var tilstrækkeligt beskyttet inden vedtagelsen af disse foranstaltninger. Følgelig skal søgsmålet tages til følge på dette punkt.

98 Det andet klagepunkt skal dermed, for så vidt som det angår forholdene i delstaten Vorarlberg, tages til følge vedrørende SBO'et Verwall.

Angående delstaten Tyrol

— Parternes argumenter

99 Ifølge Kommissionen fastsætter den almindelige forordning, der finder anvendelse i denne delstat, ikke en tilstrækkelig beskyttelsesstatus for de i delstaten beliggende SBO'er. Delstaten Tyrols regering har ganske vist vedtaget en forordning, der omfatter en fortegnelse over elleve Natura 2000-områder, men i denne retsakt er hverken anført beskyttelses- og bevaringsformålene, hvilke fuglearter der er beskyttet, eller hvilke væsentlige adfærdsregler der skal følges. Da der ikke foreligger særlige bevaringsformål, er disse på generel vis erstattet med beskyttelse af de levesteder og fugle, som er anført i de almindelige tekniske dataark, i henhold til § 14, stk. 11, i Tiroler Naturschutzgesetz 1997 (lov om naturbeskyttelse i delstaten Tyrol fra 1997), som den er affattet i sin version af 12. maj 2004 (LGBl. nr. 50/2004, herefter »TNSchG«). Kommissionen har gjort gældende, at navnlig SBO'et Tiroler Lechtals beskyttelsesstatus er utilstrækkelig.

100 Republikken Østrig har anført, at gennemførelsen af fugledirektivet og habitatdirektivet er blevet indarbejdet i en allerede udviklet beskyttelsesordning, som bl.a. omfatter naturreservater, naturparker, fredede landskaber, støjfrie områder og beskyttede områder. Denne gennemførelse bestod i at knytte direktivernes bestemmelser til de allerede eksisterende bestemmelser for disse beskyttelsesområder og i at supplere disse. Beskyttelsesområderne blev således pålagt en række forbud, forpligtelser og godkendelsesordninger.

101 På grundlag af et projekt vedtaget i december 2004 blev alle SBO'er i delstaten Tyrol underlagt en samordnet forvaltning, der har til formål at virkeliggøre de beskyttelsesformål, som er fastsat for hvert område, samt på bæredygtig vis at sikre navnlig bevarelsen af de fuglearter, der findes i hvert omhandlet område. Republikken Østrig har

gjort gældende, at den overgangsordning, der er omhandlet i TNSchG's § 14, sikrer en tilstrækkelig beskyttelse af SBO'erne, indtil bevaringsformålene bliver fastlagt ved en særlig forordning.

102 Den sagsøgte medlemsstat har på udførlig vis redegjort for den beskyttelsesordning, der finder anvendelse på SBO'et Tiroler Lechtal, og har gjort gældende, at den er tilstrækkelig i forhold til fugledirektivet og habitatdirektivet.

— Domstolens bemærkninger

103 Det bemærkes, at i henhold til TNSchG's § 3, stk. 9, nr. 9, er bevaringsformålene defineret som opretholdelse og genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de fuglearter, som er omhandlet i fugledirektivets bilag I og artikel 4, stk. 2, eller deres levesteder, som findes i et europæisk bevaringsområde.

104 I medfør af TNSchG's § 14, stk. 3, er regeringen i den nævnte delstat forpligtet til ved forordning at fastsætte bevaringsformålene for hvert Natura 2000-område og, såfremt der er behov herfor, at fastsætte de bestemmelser og bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opnå en gunstig bevaringsstatus.

105 TNSchG's § 14, stk. 11, bestemmer for så vidt angår overgangsperioden inden vedtagelsen af disse forordninger, at bevaringsformålene midlertidigt er erstattet med beskyttelse af levestederne og de vilde dyr og planter, herunder fugle, som fremgår af de almindelige dataformularer.

106 Denne type formular, som er fastsat ved Kommissionens beslutning 97/266/EF af 18. december 1996 om en formular for oplysninger vedrørende foreslåede Natura

2000-lokaliteter (EFT 1997 L 107, s. 1), og hvorom det er ubestridt, at den i henhold til den relevante lovgivning i delstaten Tyrol er offentliggjort og kan gøres gældende over for tredjemand, anfører således de fuglearter, som har begrundet udpegningen af den pågældende lokalitet som SBO. Den nævnte formular indeholder endvidere ligeledes bl.a. en beskrivelse af lokaliteten, en oversigt over dennes kvalitet og betydning under hensyntagen til fugledirektivets bevaringsformål samt en vurdering af lokaliteten for hver af de nævnte arter.

107 Det er desuden ubestridt, at der for hver af denne delstats SBO'er er pålagt adskillige forbud, forpligtelser og godkendelsesprocedurer, som for hvert af disse områder kommer oven i godkendelsesforpligtelser og almindelige retlige forbud.

108 Det fremgår således af sagens akter, at der i f.eks. naturreservaterne er principielt forbud mod at opføre, opbygge eller installere anlæg, at anlægge, udvide eller omlægge veje og stier, at fjerne eller genopfylde jorden, bortset fra i indhegnede, bebyggede områder, at foretage nytilplantning af skov, at starte og lande på åbne strækninger, at udlede enhver form for ikke ubetydelig støj og at anvende gødning, giftige stoffer og motoriserede køretøjer. I SBO'erne er der i tillæg til disse forbud ligeledes et almindeligt adgangsforbud.

109 På baggrund af det foranstående kan det ikke anses for godtgjort, at den beskyttelsesordning, der er gældende for SBO'er i delstaten Tyrol, er utilstrækkelig i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 eller 2, og af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med dettes artikel 7.

110 Det forholder sig navnlig således for SBO'et Tiroler Lechtal, som ligeledes nyder beskyttelse som naturpark, og hvoraf en del, nemlig »Tiroler Lech«, er udlagt som naturreservat.

111 Konklusionerne i de to foregående præmisser påvirkes ikke af den omstændighed, at TNSchG's § 14, stk. 3, bestemmer, at delstaten Tyrols regering er forpligtet til ved forordning at fastsætte bevaringsformålene for hvert Natura 2000-område. Selv om en sådan ordning kan forbedres, indebærer det nemlig ikke i sig selv i den foreliggende sag, at den allerede gældende ordning i denne delstat er utilstrækkelig med hensyn til bevaringskravene.

112 Det andet klagepunkt skal følgelig forkastes, for så vidt som det angår forholdene i delstaten Tyrol.

113 Hvad angår de SBO'er, for hvilke det i den foreliggende sag er fastslået, at de ikke nyder en tilstrækkelig retlig beskyttelsesstatus med hensyn til de krav, der følger af de relevante bestemmelser i fugledirektivet og habitatdirektivet, råder Domstolen ikke over oplysninger, som gør det muligt at fastlægge, om de arter, som har begrundet udpegningen af de nævnte SBO'er, er omfattet af såvel stk. 1 som 2 i fugledirektivets artikel 4, eller blot én af disse.

114 Med hensyn hertil skal der derfor blot henvises til fugledirektivets artikel 4.

115 På grundlag af samtlige ovenstående bemærkninger må det fastlås, at Republikken Østrig:

— idet den ikke korrekt på grundlag af ornitologiske kriterier har udlagt Hanság i delstaten Burgenland som SBO og afgrænset SBO'et Niedere Tauern i delstaten Steiermark i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1, og

— idet den ikke har tillagt SBO'erne Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal og Untere Traun i delstaten Oberösterreich og SBO'et Verwall i delstaten Vorarlberg den retlige beskyttelse, som kræves i henhold til fugledirektivets artikel 4 og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med dettes artikel 7,

har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til disse bestemmelser.

Sagens omkostninger

116 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, bl.a. hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da begge parter i den foreliggende sag hver især har tabt sagen på et eller flere punkter, bør hver part bære sine egne omkostninger.

117 I henhold til samme reglements artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Forbundsrepublikken Tyskland, der er indtrådt i sagen, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Republikken Østrig har:

— idet den ikke korrekt på grundlag af ornitologiske kriterier har udlagt Hanság i delstaten Burgenland som særligt beskyttet område og afgræn-

set det særligt beskyttede område Niedere Tauern i delstaten Steiermark i henhold til artikel 4, stk. 1, Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, og

— idet den ikke har tillagt de særligt beskyttede områder Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal og Untere Traun i delstaten Oberösterreich og det særligt beskyttede område Verwall i delstaten Vorarlberg den retlige beskyttelse, som kræves i henhold til artikel 4 i direktiv 79/409 og artikel 6, stk. 2, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, sammenholdt med dettes artikel 7,

tilsidesat sine forpligtelser i henhold til disse bestemmelser.

2) I øvrigt frifindes Republikken Østrig.

3) Europa-Kommissionen, Republikken Østrig og Forbundsrepublikken Tyskland bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter