ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 oktober 2010 *

In zaak C-535/07,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 30 november 2007,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door R. Sauer en D. Recchia als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door E. Riedl, E. Pürgy en K. Drechsel als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Duits.

ondersteund door:

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Lumma en J. Möller als gemachtigden,

interveniënte,

wijst HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, L. Bay Larsen (rapporteur) en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 juli 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 februari 2010,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk:

— door de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van vogelsoorten meest geschikte gebieden in Oostenrijk niet correct op basis van ornithologische criteria als specialebeschermingszone (hierna: „SBZ") ingevolge artikel 4, leden 1 of 2, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1; hierna: „vogelrichtlijn") te hebben aangewezen (Hanság in het Land Burgenland), respectievelijk afgebakend (Niedere Tauern in het Land Steiermark), en

— met betrekking tot een deel van de reeds aangewezen SBZ's niet te hebben gezorgd voor rechtsbescherming die strookt met de eisen van artikel 4, leden 1 of 2, van de vogelrichtlijn en van artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn"),

de krachtens die bepalingen van die richtlijnen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Bij beschikking van de president van het Hof van 26 mei 2008 is de Bondsrepubliek Duitsland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Oostenrijk.

Toepasselijke bepalingen

Vogelrichtlijn

3 Artikel 2 van de vogelrichtlijn bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] alle nodige maatregelen [nemen] om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen".

4 Luidens artikel 3, lid 1, van de vogelrichtlijn nemen de lidstaten met inachtneming van de in artikel 2 van deze richtlijn genoemde eisen alle nodige maatregelen om voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het EG-Verdrag van toepassing is, een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Krachtens artikel 3, lid 2, sub a, omvatten de maatregelen voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen en leefgebieden met name de instelling van beschermingszones.

5 Artikel 4, leden 1, 2 en 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn luidt:

„1. Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden speciale-beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

In dat verband wordt gelet op:

a) soorten die dreigen uit te sterven;

b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;

c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;

d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil.

De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als [SBZ] aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

[...]

4. De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn."

Habitatrichtlijn

6 Artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn bepaalt dat er een coherent Europees ecologisch netwerk wordt gevormd van specialebeschermingszones, Natura 2000 genaamd, dat ook de door de lidstaten overeenkomstig de vogelrichtlijn aangewezen SBZ's bestrijkt.

7 Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn luidt:

„De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de specialebeschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben."

8 In artikel 7 van die richtlijn is bepaald dat „[d]e uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen [...] in de plaats [komen] van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van [de vogelrichtlijn], voor wat betreft de specialebeschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig [de vogelrichtlijn], indien deze datum later valt".

Precontentieuze procedure

9 Op 23 oktober 2001 heeft de Commissie de Republiek Oostenrijk een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij te kennen gaf dat die lidstaat niet de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden als SBZ had aangewezen, met name met betrekking tot de aanwijzing van het gebied Hanság en de afbakening van het gebied Niedere Tauern. De Commissie betoogde voorts dat de Republiek Oostenrijk nog niet volledig had voldaan aan de eisen van de vogelrichtlijn tot waarborging van de rechtsbescherming van de SBZ's in Oostenrijk.

10 De Republiek Oostenrijk heeft op die aanmaningsbrief geantwoord door de Commissie onder meer een lijst van de verschillende vogelbeschermingsgebieden met de rechtsbeschermingsregeling ervan over te maken. Daarbij benadrukte zij de volledige of gedeeltelijke aanwijzing van bepaalde SBZ's als nationaal park, natuurbeschermingsgebied, landschapsbeschermingsgebied, natuurmonument of rustgebied en daarnaast het bestaan van wetten of verordeningen in de verschillende Länder die verband houden met de natuurbescherming.

11 Vervolgens heeft de Commissie de Republiek Oostenrijk op 18 oktober 2004 een in de plaats van de eerste aanmaningsbrief komende aanvullende aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij benadrukte dat de aanwijzing en de afbakening van de SBZ's onjuist bleven en dat er geen specifieke rechtsbeschermingsmaatregelen voor die gebieden waren. De Commissie heeft met name opgemerkt dat het gebied Hanság nog steeds niet als SBZ was aangewezen en dat het gebied Niedere Tauern nog niet was uitgebreid. Zij heeft er ook op gewezen dat de Oostenrijkse vogelbeschermingsgebieden in wezen door vrij oude verordeningen werden beschermd of, in bepaalde gevallen, geen rechtsbescherming genoten. Uit de meeste beschermingsinstrumenten blijkt de specifieke instandhoudings- en beschermingsdoelstelling voor de in stand te houden en te beschermen vogelsoorten niet. In dit verband diende de regelgeving op zijn minst verduidelijking te brengen over de doelstellingen van specifieke vogelbescherming, zelfs wanneer het beschermingsniveau in beginsel voldoende was doordat ingrepen waren verboden en instandhoudingsverplichtingen waren opgelegd.

12 Bij brief van 21 december 2004 heeft de Republiek Oostenrijk haar opmerkingen ingediend, waarin zij met name over het vraagstuk van de rechtsbescherming van de betrokken gebieden algemene uiteenzettingen en voor de verschillende Länder specifieke uiteenzettingen heeft gedaan. In dit laatste opzicht betoogde die lidstaat dat niet doorslaggevend kan zijn of de instandhoudings- of beschermingsdoelstellingen uitdrukkelijk zijn aangewezen in de rechtshandeling die als beschermingsinstrument dient.

13 Aangezien zij de opmerkingen van de Republiek Oostenrijk niet voldoende achtte, heeft de Commissie die lidstaat op 15 december 2006 een met redenen omkleed advies gestuurd waarin zij deze verzocht om binnen twee maanden vanaf de ontvangst van dit advies aan zijn verplichtingen te voldoen. In dit advies was opgemerkt dat die lidstaat met betrekking tot de gebieden Hanság en Niedere Tauern niet had voldaan aan zijn verplichtingen. Met betrekking tot de juridische status van de betrokken beschermde gebieden was verduidelijkt dat in het algemeen, dat wil zeggen ook wanneer een SBZ bouwt op een reeds bestaand natuurbeschermingsgebied waarvoor een strengere nationale of regionale rechtsbescherming geldt, opneming van de instandhoudingsdoelstellingen, dat wil zeggen betreffende zowel de vogelsoorten als de specifieke eisen inzake de bescherming van die soorten en het herstel van hun habitats, met de overeenkomstige maatregelen en verplichtingen een wezenlijk element van de verordeningen betreffende die beschermde gebieden moest vormen. Voor een groot aantal SBZ's was nog geen specifieke regeling tot waarborging van de speciale bescherming van de betrokken avifauna vastgesteld.

14 Aangezien de Commissie geen genoegen kon nemen met de opmerkingen van de Republiek Oostenrijk in antwoord op dat met redenen omkleed advies, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

Eerste grief: niet-naleving van de bepalingen van artikel 4, leden 1 of 2, van de vogelrichtlijn omdat het gebied Hanság niet als SBZ is aangewezen en de SBZ Niedere Tauern onjuist is afgebakend

15 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn de lidstaten de verplichting oplegt om de gebieden die naar aantal en oppervlakte

het meest geschikt zijn voor de instandhouding van de in bijlage I bij die richtlijn genoemde soorten, als SBZ aan te wijzen, en dat de lidstaten ingevolge artikel 4, lid 2, tevens als SBZ aanwijzen de broed-, rui- en overwinteringsgebieden van geregeld voorkomende trekvogels die niet in die bijlage zijn vermeld, alsmede de rustplaatsen in hun trekzones (arrest van 6 maart 2003, Commissie/Finland, C-240/00, Jurispr. blz. I-2187, punt 16).

Niet-aanwijzing van het gebied Hanság als SBZ

— Argumenten van partijen

16 De Commissie betoogt in de eerste plaats dat de Republiek Oostenrijk niet heeft voldaan aan haar verplichting om het gebied Hanság aan te wijzen overeenkomstig de eisen van de vogelrichtlijn. Dat gebied is immers aangewezen als het voor de bescherming van bepaalde vogelsoorten, waaronder de grote trap (Otis tarda), de grauwe kiekendief (Circus pygargus) en de velduil (Asio flammeus), meest geschikte gebied.

17 Volgens de Republiek Oostenrijk is Hanság thans niet langer het voor de instandhouding van de door de Commissie vermelde soorten meest geschikte gebied. Andere gebieden dan Hanság zijn belangrijker geworden voor die soorten. Die lidstaat erkent echter dat een uitbreiding van dat gebied, waarvan het grootste deel reeds aan de beschermingsregeling van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn is onderworpen omdat het als Natura 2000-gebied is aangewezen, materieel gerechtvaardigd is. Aangezien dat Natura 2000-gebied en de populaties van de vogelsoorten die daar voorkomen, reeds aan de beschermingsregeling van die bepalingen zijn

onderworpen, houdt een vertraging in dat opzicht geen enkel risico in. Overigens is de kwaliteit van Hanság niet verslechterd. Tot slot is dat gebied bij een — aan de Commissie meegedeelde — verordening van de regering van het Land Burgenland van 3 juni 2008 overeenkomstig de vogelrichtlijn aangewezen als „Europese beschermingszone Waasen-Hanság".

18 De Republiek Oostenrijk is bijgevolg van mening dat de schending van de vogelrichtlijn hoe dan ook niet langer bestaat en dat op dit punt de afstand van instantie gerechtvaardigd zou zijn.

— Beoordeling door het Hof

19 Tijdens de precontentieuze procedure had de Republiek Oostenrijk toegegeven dat Hanság als SBZ diende te worden aangewezen en de Commissie haar bedoeling te kennen gegeven om dat gebied daadwerkelijk aan te wijzen.

20 Voorts staat vast dat Hanság na het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn overeenkomstig de vogelrichtlijn is aangewezen als „Europese beschermingszone" bij verordening van de regering van het Land Burgenland.

21 Het lijkt dus geen twijfel te lijden dat het gebied Hanság een van de voor de instandhouding van de aan de orde zijnde soorten, die onder bijlage I bij de vogelrichtlijn vallen en waarnaar in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn wordt verwezen, meest geschikte gebieden is, zodat dit gebied krachtens die richtlijn als SBZ diende te worden aangewezen.

22 Aangezien het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en het Hof geen rekening kan houden met sindsdien opgetreden wijzigingen (zie met name arrest van 11 januari 2007, Commissie/Ierland, C-183/05, Jurispr. blz. I-137, punt 17), dient te worden vastgesteld dat nu de in punt 20 van het onderhavige arrest vermelde aanwijzing na het verstrijken van die termijn heeft plaatsgevonden, de grief dat Hanság in strijd met artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn niet als SBZ is aangewezen, gegrond is.

23 Aan de vaststelling in het voorgaande punt wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheid dat de Republiek Oostenrijk thans voor het Hof betoogt, overigens zonder haar stellingen in dat verband afdoende te onderbouwen, dat het gebied Hanság in vergelijking met een ander gebied niet langer het voor de instandhouding van de grote trap, de grauwe kiekendief en de velduil meest geschikte gebied is.

24 Aan die vaststelling wordt evenmin afbreuk gedaan door de — gesteld al dat deze vaststaat — omstandigheid dat dit gebied reeds grotendeels krachtens de habitatrichtlijn wordt beschermd in het kader van het Natura 2000-netwerk en dat de kwaliteit ervan niet is verslechterd. Aangezien immers de regelingen van de vogel- en de habitatrichtlijn onderscheiden regelingen zijn, kan een lidstaat zich niet onttrekken aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn door zich te beroepen op andere maatregelen dan die voorzien in deze richtlijn (arrest van 28 juni 2007, Commissie/Spanje, C-235/04, Jurispr. blz. I-5415, punt 79). Voorts kan de aan de lidstaten opgelegde verplichting om gebieden als SBZ aan te

wijzen, niet op losse schroeven worden gezet door de omstandigheid dat de kwaliteit van het betrokken gebied niet is verslechterd.

Onjuiste afbakening van de SBZ Niedere Tauern

— Argumenten van partijen

25 De Commissie, die heeft vastgesteld dat de SBZ Niedere Tauern, die in 1999 een oppervlakte van 137 742 hectare had, tot ongeveer 87 000 hectare was verminderd in mei 2001, betoogt dat de afbakening van dat gebied gelet op de beschermingseisen van artikel 4, leden 1 of 2, van de vogelrichtlijn voor de in die bepaling bedoelde vogelsoorten ontoereikend is. In casu gaat het in het bijzonder om soorten zoals de morinelplevier (Charadrius morinellus), het auerhoen (Tetrao urogallus), de ruigpootuil (Aegolius funereus), de dwerguil (Glaucidium passerinum), de zwarte specht (Dryocopus martius), de drieteenspecht (Picoides tridactylus), de grijskopspecht (Picus canus) en het hazelhoen (Bonasa bonasia).

26 Volgens de Commissie heeft de Republiek Oostenrijk nog steeds niet wetenschappelijk aangetoond dat de aanvankelijke afbakening van het gebied Niedere Tauern technisch onjuist was.

27 De Republiek Oostenrijk merkt op dat het Land Steiermark de SBZ Niedere Tauern in 2008 heeft uitgebreid om de bescherming van de morinelplevier te waarborgen.

Overigens kan door die uitbreiding, die op wetenschappelijke studies berust, aan de voorwaarden van artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn worden voldaan, aangezien de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van de betrokken beschermde soorten meest geschikte gebieden als SBZ zijn aangewezen.

— Beoordeling door het Hof

28 De SBZ Niedere Tauern, waarvan de oppervlakte eerst van 137 742 hectare tot ongeveer 87 000 hectare is teruggebracht, is vervolgens tot 101 880 hectare uitgebreid in 2008, te weten na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, ten aanzien waarvan de door de Commissie gestelde niet-nakoming moet worden beoordeeld, zoals in punt 22 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.

29 Zoals de Republiek Oostenrijk zelf erkent, was die uitbreiding ingegeven door de eis een passende bescherming van de morinelplevier, een in bijlage I bij de vogelrichtlijn vermelde soort, te waarborgen.

30 Daarom dient hoe dan ook te worden volstaan met de vaststelling dat de oppervlakte van de aan de orde zijnde SBZ aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn ontoereikend was gelet op de beschermingseisen van artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn.

31 Voor zover de eerste grief schending van artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn betreft, dient hij dan ook te worden aanvaard.

Tweede grief: niet-naleving van de bepalingen van artikel 4, leden 1 of 2, van de vogelrichtlijn en van artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van de habitatrichtlijn omdat een deel van de reeds aangewezen SBZ's onvoldoende rechtsbescherming wordt geboden

Ontvankelijkheid

— Argumenten van partijen

32 De Republiek Oostenrijk betoogt dat de Commissie het voorwerp van het beroep heeft verruimd en onvoldoende argumenten heeft verstrekt om het bestaan van concrete niet-nakomingen inzake bepaalde beschermingsgebieden aan te tonen.

33 Met betrekking tot het eerste punt voert die lidstaat aan dat terwijl het met redenen omklede advies geen betrekking had op de „verordeningen betreffende de Europese beschermingszones" die reeds waren aangewezen, het verzoekschrift ook verwijst naar vermeende uit die verordeningen voortvloeiende niet-nakomingen van de aan de orde zijnde richtlijnen. Bovendien laten de in het met redenen omklede advies gestelde grieven zich samenvatten tot de niet-nakoming van de verplichtingen om de instandhoudingsdoelstellingen voor elke SBZ te formuleren, om via dwingende maatregelen de beschermingsdoelstellingen te waarborgen en om kaarten op te stellen die een dwingende vorm hebben en passend worden bekendgemaakt. Daarentegen zijn de materiële eisen betreffende de juridische status van de SBZ's in het verzoekschrift aanzienlijk uitgebreid in die zin dat de Commissie eist dat de verordeningen betreffende die SBZ's voor specifieke gebieden en soorten specifieke verplichtingen en verboden bevatten alsook concrete maatregelen tot waarborging van de naleving van de relevante bepalingen van de vogel- en de habitatrichtlijn.

34 Als voorbeeld geeft de Republiek Oostenrijk met name te kennen dat de grief dat de door de Länder Steiermark en Niederösterreich vastgestelde regeling betreffende de Europese beschermingszones niet voldoet aan de eisen van het unierecht, niet strookt met de uiteenzetting van de Commissie in haar met redenen omkleed advies. Bovendien heeft de Commissie met betrekking tot het Land Salzburg in de aanvullende aanmaningsbrief niet opgemerkt dat de juridische status van de SBZ's van dat Land ontoereikend was en, overigens voor het eerst in het met redenen omkleed advies, slechts het gebied Salzachauen vermeld als SBZ die geen toereikende rechtsbescherming geniet.

35 Met betrekking tot het tweede punt betoogt de Republiek Oostenrijk dat noch uit het met redenen omkleed advies, noch uit het verzoekschrift kan worden afgeleid welke niet-nakomingen door de Commissie worden aangevoerd en om welke SBZ's het gaat. Bijgevolg kan die lidstaat zich niet doeltreffend verdedigen. Aangezien de inhoud en de draagwijdte van de maatregelen die nodig zijn om aan de verplichtingen van de vogel- en de habitatrichtlijn te voldoen, niet zijn bepaald, loopt de Republiek Oostenrijk bovendien gedurende een onbeperkte periode het risico dat een procedure wordt ingeleid wegens niet-nakoming van de verplichtingen voortvloeiend uit het te wijzen arrest houdende vaststelling van de in het onderhavige beroep aan de orde zijnde niet-nakoming.

36 Zo preciseert de Commissie, wat allereerst het Land Burgenland betreft, niet welke gebieden geen passende beschermingsstatus hebben. Vervolgens stelt de Commissie enkel dat de juridische situatie van de gebieden van het Land Oberösterreich ontoereikend is. Wat tot slot het Land Tirol betreft, baseert de Commissie zich op het voorbeeld van het gebied Tiroler Lechtal om alle bepalingen die voor de bescherming van de Natura 2000-gebieden van Tirol zijn vastgesteld, aan te merken als algemene bepalingen die geen toereikende beschermingsstatus waarborgen.

37 Op het eerste punt voert de Commissie aan dat het verzoekschrift en het met redenen omkleed advies in wezen identiek zijn met betrekking tot de grief dat de beschermingsstatus van een deel van de reeds aangewezen SBZ's ontoereikend is. Bijgevolg

waren de bestaande verordeningen betreffende de Europese beschermingszones niet uitgesloten van het geschil. Overigens zijn de verplichtingen en verboden betreffende de SBZ's hoe dan ook bindend voor de Republiek Oostenrijk. Het argument dat de uiteenzetting van het met redenen omkleed advies niet specifiek betrekking heeft op de grief inzake het ontoereikende beschermingsniveau in de Länder Steiermark en Niederösterreich dient dan ook te worden afgewezen. Tot slot is de juridische situatie in het Land Salzburg weliswaar niet in de aanvullende aanmaningsbrief vermeld, maar die lidstaat kan niet concluderen dat de grief die als voorbeeld voor de beschermingsstatus van de SBZ's in Burgenland is geformuleerd, niet ook gold voor de regelingen van het Land Salzburg en in het bijzonder voor het gebied Salzachauen.

38 Met betrekking tot het tweede punt betoogt de Commissie dat het met redenen omkleed advies ruimer moest worden opgevat, in die zin dat het te bereiken beschermingsniveau kwalitatief door bepaalde eisen werd gedefinieerd, waardoor het voor de Republiek Oostenrijk duidelijk kenbaar was voor welke SBZ's andere uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk waren en welke vorm die maatregelen dienden te hebben. Dit wordt voor elk betrokken Land en elke betrokken SBZ in het verzoekschrift nader uiteengezet, zonder dat daardoor echter het voorwerp van het geschil wijzigt. Die lidstaat kon zich gemakkelijk verdedigen op dit punt en hij heeft overigens ruim van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

39 Tot slot voert de Commissie aan dat het verzoekschrift geen enkele twijfel laat bestaan over het feit dat aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn geen van de SBZ's van de Länder Burgenland en Oberösterreich een passende beschermingsstatus hadden en dat voor die gebieden geen enkele specifieke beschermings- of instandhoudingsdoelstelling is vastgesteld. Ook in het gebied Tiroler Lechtal zijn er geen specifieke beschermings- en instandhoudingsdoelstellingen, gericht op de situatie van elke vogelsoort. Voorts is de beschermingsstatus ontoereikend in de elf Natura 2000-gebieden die de autoriteiten van dat laatste Land hebben aangewezen.

— Beoordeling door het Hof

40 Het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming wordt bepaald door het met redenen omkleed advies van de Commissie, zodat het beroep op dezelfde overwegingen en middelen dient te berusten als dat advies (zie arrest van 9 november 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-236/05, Jurispr. blz. I-10819, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Bovendien is het vaste rechtspraak dat het voorwerp van het geschil wordt bepaald door de door de Commissie aan de lidstaat gezonden aanmaningsbrief en het daaropvolgende door de Commissie uitgebrachte met redenen omkleed advies, en daarna derhalve niet meer kan worden verruimd. De aan de betrokken lidstaat geboden mogelijkheid om opmerkingen in te dienen, vormt immers — ook wanneer die staat meent daarvan geen gebruik te moeten maken — een door het Verdrag gewilde wezenlijke waarborg, en de eerbiediging van die mogelijkheid is een substantieel vormvereiste voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat. Derhalve moeten het met redenen omkleed advies en het beroep van de Commissie op dezelfde grieven berusten als de aanmaningsbrief waarmee de precontentieuze procedure wordt ingeleid. Indien dat niet het geval is, kan een dergelijke onregelmatigheid niet worden geacht te zijn gedekt door het feit dat de verwerende lidstaat opmerkingen heeft gemaakt over het met redenen omkleed advies (zie arrest van 18 december 2007, Commissie/Spanje, C-186/06, Jurispr. blz. I-12093, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Voorts moeten het met redenen omkleed advies en het beroep de grieven coherent en nauwkeurig uiteenzetten, zodat de lidstaat en het Hof de omvang van de verweten schending van het unierecht precies kunnen begrijpen, hetgeen noodzakelijk is opdat die lidstaat nuttig verweer kan voeren en het Hof het bestaan van de vermeende niet-nakoming kan beoordelen (zie arrest van 18 december 2007, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 18).

Verruiming van het voorwerp van het geschil

43 In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat hoewel uit het met redenen omklede advies blijkt dat er voor een groot aantal SBZ's nog steeds geen specifieke regeling is getroffen, die in Oostenrijk over het algemeen de vorm aanneemt van een „verordening betreffende de Europese beschermingszone", tot waarborging van de bescherming van de betrokken avifauna, het is geformuleerd in bewoordingen die niet uitsluiten dat het ook betrekking heeft op de SBZ's waarvoor een „verordening betreffende de Europese beschermingszone" bestaat. In dit verband kan met name in herinnering worden gebracht dat de Republiek Oostenrijk de Commissie na dat met redenen omkleed advies in kennis heeft gesteld van het feit dat het vogelbeschermingsgebied Flachwasserbiotop Neudenstein in 2005 als Europese beschermingszone was aangewezen bij verordening van de regering van het Land Karinthië van 23 mei 2005 (LGBl. nr. 47/2005).

44 In de tweede plaats neemt het verzoekschrift van de Commissie, volgens hetwelk de verordeningen betreffende de SBZ's voor specifieke gebieden en soorten specifieke verplichtingen en verboden moeten bevatten alsook concrete maatregelen tot waarborging van de naleving van de relevante bepalingen van de vogel- en de habitatrichtlijn, in wezen de bewoordingen van het met redenen omkleed advies over. In dat laatste advies staat immers dat „algemeen, [...] opneming van de instandhoudingsdoelstellingen, dat wil zeggen vogelsoorten en specifieke eisen inzake de bescherming van die soorten en inzake het herstel van hun habitats, met de overeenkomstige maatregelen en verplichtingen een wezenlijk bestanddeel van de verordeningen betreffende die beschermde gebieden moet vormen".

45 In de derde plaats staat de grief dat de door de Länder Steiermark en Niederösterreich vastgestelde verordeningen betreffende de Europese beschermingszones niet voldoen aan de eisen van het unierecht, niet in het met redenen omkleed advies, zodat hij niet-ontvankelijk is.

46 Met betrekking tot de grief dat de juridische beschermingsstatus van de SBZ's van het Land Salzburg en met name van het gebied Salzachauen ontoereikend is, wordt niet betwist dat de aanvullende aanmaningsbrief de situatie in dat Land en in het bijzonder die van dat gebied niet vermeldde. Het beroep is bijgevolg ook niet-ontvankelijk voor zover het de juridische beschermingsstatus van de SBZ's van het Land Salzburg betreft.

47 Gelet op het voorgaande is het beroep niet-ontvankelijk voor zover het betrekking heeft op de rechtsbeschermingsregeling voor de SBZ's van de Länder Salzburg, Steiermark en Niederösterreich.

Geen nauwkeurigheid en coherentie

48 De Commissie verwijt de Republiek Oostenrijk dat zij een deel van de reeds aangewezen SBZ's geen met de eisen van het unierecht strokende rechtsbescherming heeft verleend. Ter onderbouwing van die grief zet de Commissie uiteen welke volgens haar de gebreken van de rechtsbeschermingsregeling voor SBZ's in Oostenrijk zijn. In dit verband preciseert de Commissie haar grief algemeen onder verwijzing naar de situatie in de verschillende Länder van die lidstaat.

49 Die aldus geformuleerde grief lijkt dan ook niet onnauwkeurig of incoherent.

50 Overigens dient in herinnering te worden gebracht dat het met redenen omkleed advies weliswaar een coherente, gedetailleerde uiteenzetting moet bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, maar de Commissie is niet verplicht om in dat advies de maatregelen aan te geven die het mogelijk zouden maken de verweten niet-nakoming te beëindigen (zie arrest van

2 juni 2005, Commissie/Griekenland, C-394/02, Jurispr. blz. I-4713, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De Commissie hoeft die maatregelen evenmin in haar verzoekschrift aan te geven.

51 De gestelde ontoereikendheid van elementen waaruit de ongeschiktheid van de beschermingsregeling voor de SBZ's in de Länder Burgenland, Oberösterreich en Tirol blijkt, zal ten gronde moeten worden onderzocht.

52 Bijgevolg is het niet-nakomingsberoep ontvankelijk binnen de in punt 47 van het onderhavige arrest vermelde grenzen.

Ten gronde

— Argumenten van partijen

53 De Commissie betoogt dat een deel van de reeds aangewezen SBZ's in Oostenrijk geen met de eisen van artikel 4, leden 1 of 2, van de vogelrichtlijn en van artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van de habitatrichtlijn strokende rechtsbescherming geniet. In dit verband voert zij aan dat de uit die bepalingen voortvloeiende verplichtingen en verboden, die niet alleen specifiek voor specifieke SBZ's en soorten moeten zijn, maar ook een dwingende vorm moeten hebben en voldoende moeten worden bekendgemaakt, in de bindende rechtshandeling moeten zijn opgenomen die voor elke SBZ de beschermde soorten en habitats alsook de instandhoudingsdoelstellingen bepaalt. Algemeen is de juridische beschermingsstatus van de SBZ's dan ook ontoereikend in

de gevallen waarin de aanwijzing van een SBZ samenhangt met een bestaand natuurbeschermingsgebied of met een ander soort bestaand aangewezen gebied die worden beschermd door nationale of regionale maatregelen.

54 De Republiek Oostenrijk voert om te beginnen aan dat de stelling van de Commissie dat de verplichtingen of verboden betreffende de verschillende vogelsoorten een dwingende vorm moeten hebben en voldoende moeten worden bekendgemaakt, in deze algemene formulering buitensporig is. Vervolgens wordt niet voorgeschreven dat die verplichtingen of verboden moeten worden opgenomen in de bindende rechtshandeling die voor elke SBZ de beschermde soorten en habitats alsook de instandhoudingsdoelstellingen bepaalt. Bovendien is het argument dat de instandhoudingsdoelstellingen in de zin van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn in een dergelijke rechtshandeling moeten worden vastgelegd, ongegrond. Tot slot zijn, rekening houdend met het feit dat de bescherming van natuurbeschermingsgebieden over het algemeen geldt voor alle dier- en plantensoorten en voor hun habitat en het landschap, de verboden op aantastingen ruimer dan voor de „Europese beschermingszones", die algemeen de bescherming van specifieke soorten en habitats beogen.

55 In haar memorie in interventie betoogt de Bondsrepubliek Duitsland dat de vogel- en de habitatrichtlijn niet eisen dat de beschermings- en instandhoudingsdoelstellingen bestaan in specifieke verplichtingen of verboden, dat wil zeggen betreffende bepaalde gebieden en beschermde goederen. Gesteld al dat de lidstaten dergelijke verplichtingen en verboden moeten vaststellen, gelasten die richtlijnen geenszins een bepaalde mate van concretisering. Uit die richtlijnen volgt evenmin dat de lidstaten de verplichting hebben om bindende „te verwezenlijken instandhoudingsdoelstellingen" vast te stellen en nog minder om deze te definiëren in de rechtshandeling die de te beschermen goederen en de na te leven specifieke verplichtingen en verboden regelt.

— Beoordeling door het Hof

56 Volgens de rechtspraak van het Hof moeten de lidstaten op grond van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn de SBZ's een juridische beschermingsstatus verlenen die in het bijzonder het voortbestaan en de voortplanting van de in bijlage I bij die richtlijn vermelde vogelsoorten alsmede de voortplanting, de rui en de overwintering van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels kan veiligstellen (zie arrest van 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk, C-166/97, Jurispr. blz. I-1719, punt 21; arrest van 13 december 2007, Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 153, en arrest van 11 december 2008, Commissie/Griekenland, C-293/07, Jurispr. blz. I-182, punt 22).

57 Ook staat vast dat artikel 4 van de vogelrichtlijn voor zowel de in bijlage I genoemde soorten als voor de trekvogels voorziet in een specifiek op deze vogels gericht en versterkt stelsel van beschermingsmaatregelen, dat wordt gerechtvaardigd door het feit dat het hier gaat om de meest bedreigde soorten, respectievelijk soorten die een gemeenschappelijk erfgoed van de Europese Unie vormen (arrest van 11 juli 1996, Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, Jurispr. blz. I-3805, punt 46, en arrest van 11 december 2008, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 23).

58 Krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, waarvan de verplichtingen in de plaats komen van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn voor wat betreft de aangewezen gebieden, moet de juridische beschermingsstatus van de SBZ's er tevens voor zorgen dat wordt vermeden dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in die zones niet verslechtert en er geen significante storende factoren optreden voor de soorten waarvoor die zones zijn aangewezen (zie arrest van 27 februari 2003, Commissie/België, C-415/01, Jurispr. blz. I-2081, punt 16, en arrest van 11 december 2008, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 24).

59 Overigens mag de bescherming van de SBZ's niet beperkt blijven tot maatregelen om door de mens veroorzaakte externe aantastingen en storingen te vermijden, maar dient deze al naargelang van de situatie ook positieve maatregelen voor de instandhouding en de verbetering van de staat van het gebied te omvatten (zie in die zin arrest van 13 december 2007, Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 154).

60 Volgens artikel 249, derde alinea, EG, thans artikel 288, derde alinea, VWEU, laat de richtlijn, die voor elke lidstaat verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat, de nationale instanties de bevoegdheid om de vorm en de middelen te kiezen. Bijgevolg kan de Republiek Oostenrijk, zoals eender welke andere lidstaat, de vorm en de middelen voor de uitvoering van de vogelrichtlijn kiezen (zie in die zin arrest van 13 december 2007, Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 157).

61 Weliswaar is de juistheid van de uitvoering van bijzonder belang wanneer de vogelrichtlijn in geding is, waar het beheer van het gemeenschappelijke erfgoed wordt toevertrouwd aan de respectieve lidstaten voor hun grondgebied (zie arrest van 13 december 2007, Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punten 64 en 159), maar zij kan deze lidstaten hoe dan ook niet de verplichting opleggen om de uit artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn en artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen op te nemen in de rechtshandeling die voor elke SBZ de beschermde soorten en habitats en de instandhoudingsdoelstellingen vaststelt.

62 Met betrekking tot die verplichtingen, die volgens de Commissie positief en specifiek voor specifieke SBZ's en soorten moeten zijn, blijkt uit punt 59 van het onderhavige arrest en uit punt 34 van het arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, Jurispr. blz. I-9017), dat de vaststelling van positieve maatregelen voor de instandhouding en de verbetering van de staat van een SBZ niet systematisch is, maar afhangt van de concrete situatie van de betrokken SBZ.

63 Met betrekking tot de verboden die specifiek voor specifieke SBZ's en soorten zouden moeten zijn, vereist de bescherming van de SBZ's tegen de activiteiten van particulieren weliswaar bijvoorbeeld dat deze preventief worden belet om eventueel schadelijke activiteiten te verrichten (arrest van 13 december 2007, Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 208), maar de verwezenlijking van die doelstelling vereist niet noodzakelijk dat voor elke SBZ specifieke verboden worden vastgesteld en evenmin, zoals uit punt 20 van het arrest van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-374/98, Jurispr. blz. I-10799) blijkt, voor elke specifieke soort.

64 Wat de identificatie van de beschermde soorten en habitats in elke SBZ betreft, dient te worden opgemerkt dat net als de afbakening van een SBZ een onbetwistbare dwingende vorm moet hebben (zie arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 22), de identificatie van de soorten die de aanwijzing van die SBZ hebben gerechtvaardigd, aan dezelfde eis moet voldoen. Indien dat niet het geval was, zou immers het gevaar bestaan dat de beschermingsdoelstelling van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn en van artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van de habitatrichtlijn niet volledig wordt bereikt.

65 Met betrekking tot de instandhoudingsdoelstellingen volgt uit de punten 20 en 21 van het reeds aangehaalde arrest van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk, dat de juridische beschermingsstatus die de SBZ's moeten hebben, niet betekent dat die doelstellingen voor elke beschouwde soort afzonderlijk moeten worden gespecificeerd. Gelet op de punten 60 en 61 van het onderhavige arrest, kan overigens hoe dan ook niet worden geoordeeld dat de instandhoudingsdoelstellingen moeten zijn opgenomen in de rechtshandeling die de beschermde soorten en habitats in een bepaalde SBZ betreft.

66 Met betrekking tot de gestelde ontoereikendheid van de juridische beschermingsstatus van de SBZ's die samenhangen met een bestaand natuurbeschermingsgebied of met een ander soort bestaand aangewezen gebied die door nationale of regionale maatregelen worden beschermd, dient in herinnering te worden gebracht dat, zoals in punt 57 van het onderhavige arrest te kennen is gegeven, artikel 4 van de vogelrichtlijn

voor zowel de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde soorten als voor de trekvogels voorziet in een specifiek op deze vogels gericht en versterkt stelsel van beschermingsmaatregelen. Dat is de bijzonderheid van de beschermingsregeling voor de SBZ's, in tegenstelling tot de minder strenge algemene beschermingsregeling van artikel 3 van de vogelrichtlijn voor alle vogelsoorten waarop deze richtlijn betrekking heeft (zie in die zin arrest Royal Society for the Protection of Birds, reeds aangehaald, punten 19 en 24). Daaruit volgt echter niet dat alleen een voor elke SBZ specifiek bepaalde en opgezette beschermingsregeling dat soort gebied doeltreffend kan beschermen.

67 Gelet op het voorgaande is in casu niet aangetoond dat de grief dat de verwerende lidstaat algemeen de verplichtingen van artikel 4, leden 1 of 2, van de vogelrichtlijn en van artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van de habitatrichtlijn niet is nagekomen, gegrond is.

68 Bijgevolg dient, binnen de in punt 47 van het onderhavige arrest verduidelijkte grenzen, de gegrondheid van het niet-nakomingsberoep te worden getoetst aan de regelgeving die in de verschillende Länder van toepassing was aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

Land Burgenland

— Argumenten van partijen

69 De Commissie betoogt dat aangezien de Natura 2000-gebieden niet in Europese beschermingszones omgezet en met de daarbij horende juridische status bekleed zijn, er geen passende beschermingsstatus voor de SBZ's van het Land Burgenland bestaat.

70 De Republiek Oostenrijk vermeldt bepaalde gebieden waarvoor zij te kennen geeft dat de verordeningen waarbij zij als Europese beschermingszones worden aangewezen, in de opstellingsfase zijn. Alleen het gebied Auwiesen Zickenbachtal is als „Europese beschermingszone Auwiesen Zickenbachtal" aangewezen bij verordening van de regering van het Land Burgenland van 23 maart 2008.

— Beoordeling door het Hof

71 Uit zowel het betoog van partijen als de brief die de Republiek Oostenrijk de Commissie op 20 februari 2007 heeft gestuurd in antwoord op het met redenen omkleed advies, blijkt dat aan het einde van het in dat advies gestelde termijn geen enkele SBZ was aangewezen in het Land Burgenland. De tweede grief betreft, zoals in de vorderingen van het verzoekschrift te kennen is gegeven, enkel reeds aangewezen SBZ's.

72 Voor zover die grief de situatie in dat Land betreft, is hij bijgevolg voor het overige zonder voorwerp, zodat hij moet worden afgewezen.

Land Wenen

— Argumenten van partijen

73 Volgens de Commissie hebben de vier SBZ's van dat Land, die pas op 17 oktober 2007 zijn aangewezen, geen juridische status die hun voldoende bescherming biedt.

74 De Republiek Oostenrijk merkt op dat die SBZ's overeenkomstig de eisen van artikel 4, leden 1 of 2, van de vogelrichtlijn en de artikelen 6, lid 2, en 7, van de habitatrichtlijn worden beschermd.

— Beoordeling door het Hof

75 Onbetwist is dat de in casu aan de orde zijnde gebieden niet als SBZ waren aangewezen aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

76 Om dezelfde reden als die welke in punt 71 van het onderhavige arrest is vermeld, dient de tweede grief dan ook te worden afgewezen voor zover hij de situatie in het Land Wenen betreft.

Land Karinthië

— Argumenten van partijen

77 Volgens de Commissie kan de juridische status van het Europese vogelbeschermingsgebied Flachwasserbiotop Neudenstein, de enige SBZ die vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is aangewezen, niet worden geacht dat gebied voldoende bescherming te bieden omdat de nationale regelgeving niet in specifieke maatregelen en instandhoudingsdoelstellingen voorziet voor de concreet betrokken vogels en evenmin die SBZ cartografisch voorstelt.

78 De Republiek Oostenrijk bevestigt enkel het bestaan van die SBZ.

— Beoordeling door het Hof

79 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat § 2 van de verordening van de regering van het Land Karinthië van 23 mei 2005 betreffende die SBZ bepaalt dat aangezien de in § 2 van de verordening van diezelfde regering van 8 november 1994, bekendgemaakt in het publicatieblad van dat Land nr. 92/1994, vastgestelde beschermingsvoorwaarden voldoende bescherming bieden, geen aanvullende verplichtingen, verboden, vergunningsbeperkingen en instandhoudingsmaatregelen hoeven te worden vastgelegd voor de Europese beschermingszone Flachwasserbiotop Neudenstein.

80 Bovendien bepaalt § 3 van diezelfde verordening van 23 mei 2005 dat deze verordening de bescherming, de ontwikkeling of het herstel van een voor de in bijlage vermelde beschermde soorten gunstige staat van instandhouding beoogt.

81 Gelet op de overwegingen in punt 65 van het onderhavige arrest en aangezien niet is aangetoond dat de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn bedoelde vogelsoorten, waartoe de in de bijlage bij die verordening vermelde soorten behoren, in casu gedetailleerdere bepalingen vereist dan die welke de regering van het Land Karinthië heeft vastgesteld, dient de grief van de Commissie op dat punt te worden afgewezen.

82 Met betrekking tot het vermeende ontbreken van een cartografische voorstelling van die SBZ dient te worden vastgesteld dat een dergelijke voorstelling weliswaar een duidelijke afbakening van een gebied kan verstrekken, maar, zoals de advocaat-generaal in punt 84 van haar conclusie heeft opgemerkt, niet de enige mogelijke en betrouwbare vorm van afbakening van een gebied vormt.

83 De grief van de Commissie moet dus ook op dit punt worden afgewezen.

84 De tweede grief moet bijgevolg worden afgewezen voor zover hij de situatie in het Land Karinthië betreft.

Land Oberösterreich

— Argumenten van partijen

85 De Commissie betoogt dat de in de elf aangemelde SBZ's van dat Land geldende beschermingsregeling ontoereikend is. Er bestaat geen regelgeving over de SBZ's Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal en Untere Traun. Bovendien biedt de regelgeving die geldt voor de SBZ's Traun-Donau-Auen, Ettenau, Frankinger Moos, Dachstein, Unterer Inn en Nationalpark Kalkalpen geen passende bescherming.

86 De Commissie stelt dat voor de SBZ's Ettenau, Traun-Donau-Auen en Frankinger Moos algemene natuurbeschermingsverordeningen bestaan die in de twee laatste

gevallen slechts de toegestane ingrepen betreffen. De SBZ's Dachstein, Unterer Inn en Nationalpark Kalkalpen vallen onder specifieke verordeningen betreffende de Europese beschermingszones die in wezen niet in een algemeen verbod op ingrepen voorzien.

87 Volgens de Republiek Oostenrijk bevinden de ontbrekende verordeningen zich in de fase van opstelling door de regering van het Land Oberösterreich. Zij weerlegt echter de stelling van de Commissie dat het alle SBZ's van dat Land aan een toereikende beschermingsstatus ontbreekt. Zo genieten de SBZ's die thans als natuurbeschermingsgebied worden beschermd, krachtens § 25 van het Oö. Natur-und Landschaftsschutzgesetz 2001 (natuur- en landschapsbeschermingswet van het Land Oberösterreich, LGBl. nr. 129/2001) een absolute bescherming die verder gaat dan de eisen van de vogelrichtlijn. Voorts haalt die lidstaat als voorbeeld van SBZ's die een toereikende beschermingsstatus hebben, de SBZ's Dachstein en Nationalpark Kalkalpen aan en vermeldt daarbij een reeks nationale bepalingen die specifiek gericht zijn op het behoud van vogels.

— Beoordeling door het Hof

88 Met betrekking tot de SBZ's Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal en Untere Traun is geen relevante regelgeving aan de Commissie meegedeeld of tijdens de procedure voor het Hof aangegeven. De grief van de Commissie inzake de ontoereikendheid van de regelgeving over die SBZ's is dan ook gegrond.

89 Wat de rechtsregeling voor de andere SBZ's betreft, dient te worden vastgesteld dat aangezien de Commissie niet heeft gerechtvaardigd dat een dergelijke regeling, rekening houdend met de concrete situatie van elk gebied, gelet op de relevante eisen van

de vogel- en de habitatrichtlijn ontoereikend is, zij met haar onvoldoende omstandige beweringen niet aantoont dat haar grief gegrond is, zodat die grief op dat punt moet worden afgewezen.

90 Voor zover de tweede grief de situatie in het Land Oberösterreich betreft, kan hij bijgevolg niet worden aanvaard voor zover hij de SBZ's Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal en Untere Traun betreft.

Land Vorarlberg

— Argumenten van partijen

91 De Commissie betoogt dat de in dat Land geldende regelgeving voor de SBZ's niet voorziet in specifieke beschermings- en instandhoudingsdoelstellingen of concrete maatregelen en evenmin in verplichtingen of verboden. Wat in het bijzonder de SBZ Klostertaler Bergwälder betreft, benadrukt de Commissie dat de bescherming die het bosbeheerplan van de regering van het Land Vorarlberg dat gebied biedt, ontoereikend is. De SBZ Verwall wordt specifiek beschermd door een verordening van die regering, die echter na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is vastgesteld, die verplichtingen, verboden en bepalingen tot bescherming en instandhouding van het gebied en van de in dat gebied voorkomende beschermde soorten bevat.

92 Volgens de Republiek Oostenrijk vallen de SBZ's Rheindelta, Lauteracher Ried, Bangser Ried en Matschels onder verordeningen betreffende de beschermde gebieden die

een verbod bevatten op maatregelen en wijzen van gebruik die de kwaliteit van de natuurlijke habitats van de soorten waarvoor die gebieden zijn bestemd, verslechteren of die deze soorten aanzienlijk storen. Voor de SBZ Klostertaler Bergwälder is het dat gebied betreffende bosplan met bindende kracht opgesteld in opdracht van de autoriteiten teneinde de instandhoudingsmaatregelen uit te voeren die noodzakelijk zijn voor het behoud van een voor de in dat gebied voorkomende in bijlage I bij de vogelrichtlijn genoemde vogelsoorten gunstige staat van instandhouding.

— Beoordeling door het Hof

93 § 13, lid 2, van de natuurbeschermingsverordening (LGBl. nr. 36/2003) bepaalt dat de regering van het Land Vorarlberg voor zover nodig door middel van beheersplannen of andere overeenkomsten of bij besluit of verordening maatregelen tot onderhoud, ontwikkeling en instandhouding van de bedoelde gebieden vaststelt die in overeenstemming zijn met de ecologische eisen van met name de in die gebieden voorkomende in bijlage I bij de vogelrichtlijn genoemde vogelsoorten.

94 § 14 van die verordening voorziet uitdrukkelijk in een verbod op verslechtering, terwijl § 15 van die verordening voorziet in een impactstudie en in voorkomend geval een vergunningsverplichting ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen die voortvloeien uit de eisen inzake een gunstige staat van instandhouding van de in de bijlage vermelde natuurlijke habitats en soorten die doorslaggevend blijken te zijn voor de aanwijzing van het gebied.

95 Daarbij komen voor de SBZ's Rheindelta, Lauteracher Ried, Bangser Ried, Matschels en Klostertaler Bergwälder de door de Republiek Oostenrijk aangegeven maatregelen die in punt 92 van het onderhavige arrest zijn vermeld.

96 Gelet op onder meer de overwegingen in punt 65 van het onderhavige arrest en aangezien niet is aangetoond dat de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn bedoelde vogelsoorten, in casu gedetailleerdere bepalingen vereist dan die welke de regering van het Land Vorarlberg heeft vastgesteld, dient de grief van de Commissie te worden afgewezen voor zover hij de in het vorige punt van het onderhavige arrest vermelde SBZ's betreft.

97 Met betrekking tot de SBZ Verwall blijkt, anders dan voor de in punt 95 van het onderhavige arrest vermelde SBZ's, niet dat dit gebied bijzondere rechtsbescherming genoot aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Voorts dient, nu die regering kort na het verstrijken van die termijn een verordening heeft aangenomen die een reeks specifieke beschermingsmaatregelen invoert, in casu te worden geoordeeld dat die SBZ tot aan de vaststelling van die maatregelen niet voldoende werd beschermd. Het beroep is dan ook gegrond op dit punt.

98 Voor zover de tweede grief de situatie in het Land Vorarlberg betreft, dient hij derhalve te worden aanvaard voor de SBZ Verwall.

Land Tirol

— Argumenten van partijen

99 Volgens de Commissie stelt de in dat Land geldende algemene regelgeving geen toereikende beschermingstatus vast voor de SBZ's in dat Land. De regering van het Land Tirol heeft weliswaar een verordening met een lijst van elf Natura 2000-gebieden vastgesteld, maar die handeling vermeldt niet welke vogelsoorten worden beschermd, welke de beschermings- en instandhoudingsdoelstellingen zijn en evenmin welke wezenlijke gedragsregels in acht moeten worden genomen. Aangezien er geen specifieke instandhoudingsdoelstellingen zijn, komt daarvoor algemeen in de plaats de bescherming van de habitats en vogels die zijn vermeld in de standaardgegevensformulieren, overeenkomstig § 14, lid 11, van de natuurbeschermingswet van 1997 van het Land Tirol, in de versie van 12 mei 2004 (LGBl. nr. 50/2004; hierna: „TNSchG"). De Commissie betoogt in het bijzonder dat de bescherming van de SBZ Tiroler Lechtal ontoereikend is.

100 Volgens de Republiek Oostenrijk is de uitvoering van de vogel- en de habitatrichtlijn opgenomen in een reeds ontwikkeld beschermingsstelsel dat met name bestaat uit natuurbeschermingsgebieden, natuurparken, landschapsbeschermingsgebieden, rustgebieden voor wild en beschermde gebieden. Die uitvoering bestond erin, de voorschriften van die richtlijnen in te passen in de reeds bestaande voorschriften in de beschermingszones en deze voorschriften aan te vullen. In die beschermingszones zijn tal van verboden, verplichtingen en vergunningsstelsels ingevoerd.

101 Op basis van een in december 2004 vastgesteld project zijn alle SBZ's van het Land Tirol onderworpen aan een gecoördineerd beleid tot verwezenlijking van de voor elk van de gebieden vastgestelde beschermingsdoelstellingen en tot duurzame waarborging van onder meer de instandhouding van de in elk betrokken gebied voorkomende

vogelsoorten. De Republiek Oostenrijk betoogt dat de overgangsregeling van § 14 TNSchG voldoende bescherming van de SBZ's waarborgt tot aan de definiëring van de instandhoudingsdoelstellingen bij specifieke verordening.

102 De verwerende lidstaat zet gedetailleerd uiteen welke beschermingsregeling geldt voor de SBZ Tiroler Lechtal en betoogt dat deze volstaat ten aanzien van de vogel- en de habitatrichtlijn.

— Beoordeling door het Hof

103 Ingevolge § 3, lid 9, punt 9, TNSchG worden de instandhoudingsdoelstellingen gedefinieerd als het behoud en het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de in bijlage I en artikel 4, lid 2, van de vogelrichtlijn genoemde soorten die in een Europese beschermingszone voorkomen alsook van hun habitats.

104 Krachtens § 14, lid 3, TNSchG dient de regering van dat Land bij verordening de instandhoudingsdoelstellingen voor elk Natura 2000-gebied vast te stellen alsook indien nodig de bepalingen en instandhoudingsmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de verkrijging van een gunstige staat van instandhouding.

105 § 14, lid 11, TNSchG schrijft met betrekking tot de overgangsperiode tot aan de vaststelling van die verordeningen voor dat voor de instandhoudingsdoelstellingen tijdelijk in de plaats komt de bescherming van de habitats en van de wilde fauna en flora, waaronder vogels, die in de standaardgegevensformulieren zijn opgenomen.

106 Dat soort formulier, waarin is voorzien bij beschikking 97/266/EG van de Commissie van 18 december 1996 betreffende het informatieformulier voor als Natura

2000-gebied voorgestelde gebieden (PB 1997, L 107, blz. 1) en waarvan vaststaat dat het krachtens de relevante regelgeving van het Land Tirol wordt bekendgemaakt en aan derden kan worden tegengeworpen, vermeldt de vogelsoorten die de aanwijzing van het betrokken gebied als SBZ hebben gerechtvaardigd. Overigens bevat dat formulier onder meer ook een beschrijving van het gebied, een kort overzicht van de kwaliteit en het belang ervan, onder meer rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van de vogelrichtlijn, alsook een beoordeling van dat gebied voor elk van die soorten.

107 Bovendien wordt niet betwist dat in elk van de SBZ's van dat Land talrijke verboden, verplichtingen en vergunningprocedures zijn ingevoerd, die voor elk van die gebieden komen bij de vergunningverplichtingen en de algemene wettelijke verboden.

108 Zo volgt bijvoorbeeld uit het dossier dat in de natuurbeschermingsgebieden de bouw, de opstelling of de plaatsing van installaties, de aanleg, de ontwikkeling of de verlegging van straten en wegen, het afgraven of de opvulling van andere terreinen dan omheind bebouwd terrein, de uitvoering van nieuwe bebossing, het landen en opstijgen in het veld, elk aanzienlijk voortbrengen van lawaai, bemesting, het gebruik van giftige stoffen en het gebruik van motorvoertuigen in beginsel verboden is. In de SBZ's komt zelfs een algemeen toegangsverbod bij die verboden.

109 Gelet op het voorgaande staat niet vast dat het beschermingsstelsel in het Land Tirol gelet op artikel 4, leden 1 of 2, van de vogelrichtlijn en artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van de habitatrichtlijn ontoereikend is.

110 Dit geldt in het bijzonder voor de SBZ Tiroler Lechtal, die ook als natuurpark wordt beschermd en waarvan een deel, te weten Tiroler Lech, als natuurbeschermingsgebied is aangewezen.

111 Aan de conclusies in de twee voorgaande punten wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheid dat § 14, lid 3, TNSchG bepaalt dat de regering van het Land Tirol bij verordening de instandhoudingsdoelstellingen voor elk Natura 2000-gebied moet vaststellen. Zelfs indien dat stelsel voor verbetering vatbaar is, blijkt immers echter niet dat in casu het reeds in dat Land geldende stelsel gelet op de instandhoudingsdoelstellingen ontoereikend is.

112 De tweede grief moet dus worden afgewezen voor zover hij de situatie in het Land Tirol betreft.

113 Met betrekking tot de SBZ's waarvan in casu is vastgesteld dat zij gelet op de eisen van de relevante bepalingen van de vogel- en de habitatrichtlijn geen toereikende juridische beschermingsstatus hebben, beschikt het Hof niet over informatie op basis waarvan zij kan uitmaken of de soorten waarvoor die SBZ's zijn aangewezen, onder zowel lid 1 als lid 2 van artikel 4 van de vogelrichtlijn dan wel onder slechts één van die leden vallen.

114 In dat verband moet bijgevolg worden verwezen naar artikel 4 van de vogelrichtlijn.

115 Gelet op het voorgaande dient te worden vastgesteld dat de Republiek Oostenrijk:

— door niet correct op basis van ornithologische criteria ingevolge artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn het gebied Hanság in het Land Burgenland als SBZ te hebben aangewezen en de SBZ Niedere Tauern in het Land Steiermark te hebben afgebakend, en

— door met betrekking tot de SBZ's Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal en Untere Traun in het Land Oberösterreich en de SBZ Verwall in het Land Vorarlberg niet te hebben gezorgd voor rechtsbescherming die strookt met de eisen van artikel 4 van de vogelrichtlijn en van artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van de habitatrichtlijn,

de krachtens die bepalingen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

116 Volgens artikel 69, lid 3, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, met name indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien in casu de partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk zijn gesteld, moet worden beslist dat elke partij haar eigen kosten zal dragen.

117 Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit reglement zal de Bondsrepubliek Duitsland, die in het geding is tussengekomen, zijn eigen kosten dragen.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

1) De Republiek Oostenrijk is,

— door niet correct op basis van ornithologische criteria ingevolge artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het

behoud van de vogelstand, het gebied Hanság in het Land Burgenland als specialebeschermingszone te hebben aangewezen en de specialebeschermingszone Niedere Tauern in het Land Steiermark te hebben afgebakend, en

— **met betrekking tot de specialebeschermingszones Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal en Untere Traun in het Land Oberösterreich en de specialebeschermingszone Verwall in het Land Vorarlberg niet te hebben gezorgd voor rechtsbescherming die strookt met de eisen van artikel 4 van richtlijn 79/409 en van artikel 6, lid 2, juncto artikel 7 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna,**

de krachtens die bepalingen op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De Europese Commissie, de Republiek Oostenrijk en de Bondsrepubliek Duitsland dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen