SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 14 de octubre de 2010 *

En el asunto C-535/07,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 30 de noviembre de 2007,

Comisión Europea, representada por el Sr. R. Sauer y la Sra. D. Recchia, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

y

República de Austria, representada por los Sres. E. Riedl y E. Pürgy y la Sra. K. Drechsel, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: alemán.

apoyada por:

República Federal de Alemania, representada por los Sres. M. Lumma y J. Möller, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y el Sr. L. Bay Larsen (Ponente) y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de julio de 2009;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de febrero de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125; en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves») y 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»):

— al no haber designado correctamente, sobre la base de criterios ornitológicos (el lugar de Hanság en el Land de Burgenland), y al no haber delimitado correctamente (el lugar de Niedere Tauern en el Land de Estiria) los territorios austriacos más adecuados, en número y en superficie, para la conservación de las aves como zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE»), con arreglo al artículo 4, apartado 1 o 2, de la Directiva sobre las aves, y

— al no haber proporcionado a una parte de las ZPE ya clasificadas una protección jurídica que cumpla las exigencias impuestas en los artículos 4, apartado 1 o 2, de la Directiva sobre las aves, y 6, apartado 2, en relación con el 7 de la Directiva sobre los hábitats.

2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 2008, se admitió la intervención de la República Federal de Alemania en apoyo de las pretensiones de la República de Austria.

Marco jurídico

La Directiva sobre las aves

3 El artículo 2 de la Directiva sobre las aves establece que «los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas».

4 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre las aves establece que, teniendo en cuenta las exigencias mencionadas en el artículo 2 de dicha Directiva, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficientes de hábitats para todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado CE. En virtud del apartado 2, letra a), del mismo artículo, las medidas destinadas a la preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de los biotopos y de los hábitats impondrán en particular la creación de zonas de protección.

5 El artículo 4, apartados 1, 2 y 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves dispone:

«1. Las especies mencionadas en el Anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

En este sentido se tendrán en cuenta:

a) las especies amenazadas de extinción;

b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats;

c) las especies consideradas como raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada;

d) otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.

Para proceder a las evaluaciones se tendrán en cuenta las tendencias y las variaciones en los niveles de población.

Los Estados miembros clasificarán en particular como [ZPE] de los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación en estas últimas dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el Anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los Estados miembros asignarán una particular importancia a la producción de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

[…]

4. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo.»

La Directiva sobre los hábitats

6 En virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, se creará una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada «Natura 2000», que incluirá asimismo las ZPE designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva sobre las aves.

7 El artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats es del siguiente tenor:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.»

8 A tenor del artículo 7 de dicha Directiva, «las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva [sobre las aves] en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva [sobre las aves] si esta última fecha fuere posterior».

Procedimiento administrativo previo

9 El 23 de octubre de 2001, la Comisión dirigió a la República de Austria un escrito de requerimiento en el que indicaba que ésta no había clasificado como ZPE los territorios más adecuados en número y en superficie, en particular por lo que respecta a la designación del lugar de Hanság y a la delimitación del lugar de Niedere Tauern. Además, la Comisión alegó que el Estado miembro aún no había cumplido plenamente las exigencias de la Directiva sobre las aves tendentes a garantizar la protección jurídica de las ZPE en Austria.

10 La República de Austria respondió a dicho requerimiento facilitando a la Comisión, en particular, una lista de las distintas zonas de conservación de las aves con su régimen de protección jurídica. De ese modo, destacaba la designación completa o parcial de determinadas ZPE como parque nacional, reserva natural, zona de protección del paisaje, patrimonio natural o zona de tranquilidad y, paralelamente, la existencia de leyes o de reglamentos aprobados en los distintos Länder en relación con la protección de la naturaleza.

11 Posteriormente, el 18 de octubre de 2004, la Comisión envió a la República de Austria un escrito de requerimiento complementario que sustituía al primer escrito de requerimiento y hacía hincapié en que la clasificación y la delimitación de las ZPE continuaban siendo incorrectas y que dichas zonas carecían de medidas de protección jurídica específicas. En concreto, la Comisión señaló que el lugar Hanság aún no había sido clasificado como ZPE y que el lugar de Niedere Tauern aún no se había ampliado. También señaló que algunas zonas austriacas de conservación de las aves estaban o bien protegidas esencialmente por reglamentos relativamente antiguos o bien, en algunos casos, privadas de protección jurídica. En la mayoría de los instrumentos de protección, no se puede discernir el objetivo de conservación y de protección específica para las especies de aves que se pretende conservar y proteger. A este respecto, la Comisión considera indispensable que el marco normativo aclare al menos los objetivos de protección específica de las aves, incluso cuando el nivel de protección resulte en principio suficiente, por medio de prohibiciones de intervención y de obligaciones de conservación.

12 Mediante su escrito de 21 de diciembre de 2004, la República de Austria transmitió sus observaciones en las que se pronunciaba, en particular, acerca de la protección jurídica de los lugares controvertidos dando explicaciones de índole general y explicaciones específicas a los distintos Länder. En este último aspecto, este Estado miembro sostenía que no puede ser determinante el que la indicación explícita de objetivos de conservación o de protección figure en el acto jurídico que sirve de instrumento de protección.

13 Al no considerar satisfactorias las observaciones formuladas por la República de Austria, la Comisión envió el 15 de diciembre de 2006 un dictamen motivado a dicho Estado miembro conminándolo a atenerse a sus obligaciones en un plazo de dos meses a partir de la recepción del dictamen. En éste se señalaba que, en relación con los lugares de Hanság y de Niedere Tauern, el mencionado Estado miembro no se había adecuado a sus obligaciones. Por lo que atañe al estatuto jurídico de las zonas protegidas controvertidas, se indicaba que, de un modo general, es decir, también en los casos en que una ZPE se superponga a una reserva natural ya existente y goce de una protección jurídica nacional o regional más estricta, la inclusión de los objetivos de conservación, a saber, los referentes tanto a las especies de aves y a las exigencias específicas relativas a la protección de éstas como al restablecimiento de sus hábitats, junto con las medidas y obligaciones correspondientes, debía ser un elemento esencial de los reglamentos relativos a dichas zonas protegidas. Pues bien, un gran número de ZPE carece todavía de cualquier reglamento específico que garantice la protección especial de la avifauna de que se trata.

14 Dado que las observaciones de la República de Austria en respuesta al mencionado dictamen motivado no convencieron a la Comisión, ésta interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre la primera imputación, basada en el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1 o 2, de la Directiva sobre las aves por no haber clasificado el lugar de Hanság como ZPE y por no haber delimitado correctamente la ZPE de Niedere Tauern

15 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves obliga a los Estados miembros a clasificar como ZPE los territorios

más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I de dicha Directiva y que, en virtud del apartado 2 del mismo artículo, los Estados miembros clasificarán también como ZPE las áreas de reproducción, de muda y de invernada de las especies migratorias no contempladas en dicho anexo cuya llegada sea regular, así como las zonas de descanso en su área de migración (sentencia de 6 de marzo de 2003, Comisión/Finlandia, C-240/00, Rec. p. I-2187, apartado 16).

Sobre la omisión de clasificar el lugar de Hanság como ZPE

— Alegaciones de las partes

16 La Comisión sostiene, en primer lugar, que la República de Austria incumplió su obligación de clasificar el lugar de Hanság con arreglo a las exigencias de la Directiva sobre las aves. En efecto, dicha zona se identificó como el territorio más adecuado para la protección de determinadas especies de aves como, en concreto, la avutarda *(Otis tarda),* el aguilucho cenizo *(Circus pygargus)* y el búho campestre *(Asio flammeus).*

17 La República de Austria replica que actualmente el lugar de Hanság ya no puede considerarse el lugar más adecuado para la conservación de las especies mencionadas por la Comisión. Otros territorios han adquirido una importancia mayor para esas especies. No obstante, el mencionado Estado miembro reconoce que está materialmente justificado ampliar los límites de dicho lugar, cuya parte principal ya está sujeta al régimen de protección previsto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats debido a su designación como zona Natura 2000. Pues bien, el Estado miembro demandado considera que un retraso al respecto no supone ningún riesgo, dado que dicha zona Natura 2000 y las poblaciones de las especies de aves que

se hallan en la misma ya están sujetas al régimen de protección instituido por dichas disposiciones. Por otra parte, no se ha producido ningún deterioro en el lugar de Hanság. Por último, mediante un Reglamento del Gobierno del Land de Burgenland de 3 de junio de 2008, notificado a la Comisión, se declaró dicha zona, en aplicación de la Directiva sobre las aves, «zona europea de conservación Waasen-Hanság».

18 En consecuencia, la República de Austria considera que, en todo caso, ya no existe infracción de la Directiva sobre las aves y, por tanto, está justificado el desistimiento del recurso en ese punto.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

19 Procede señalar que, durante el procedimiento administrativo previo, la República de Austria había admitido la necesidad de clasificar el lugar de Hanság como ZPE y comunicó a la Comisión su intención de designar efectivamente dicho lugar.

20 Por otra parte, está acreditado que, tras la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado, el Gobierno del Land de Burgenland clasificó mediante reglamento el lugar de Hanság como «zona europea de conservación», en aplicación de la Directiva sobre las aves.

21 Por tanto, resulta indiscutible que el lugar de Hanság figura entre los lugares más adecuados para la conservación de las especies de que se trata, incluidas en el anexo I de la Directiva sobre las aves y a las que se refiere el artículo 4, apartado 1, de ésta, y que, en consecuencia, dicho lugar debía clasificarse como ZPE con arreglo a dicha Directiva.

22 Dado que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no deben ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 11 de enero de 2007, Comisión/Irlanda, C-183/05, Rec. p. I-137, apartado 17), procede señalar que, como la clasificación mencionada en el apartado 20 de la presente sentencia tuvo lugar tras la expiración de dicho plazo, es fundada la imputación basada en la falta de clasificación del lugar de Hanság como ZPE, en contra de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves.

23 La afirmación hecha en el apartado anterior no puede ponerse en entredicho por el hecho de que la República de Austria sostenga ahora ante el Tribunal de Justicia, sin fundamentar suficientemente sus afirmaciones a este respecto, que, en comparación con otra zona, el lugar de Hanság ya no puede considerarse el más adecuado para la conservación de la avutarda, del aguilucho cenizo y del búho campestre.

24 Tampoco puede cuestionarse dicha afirmación por el hecho de que, aún suponiéndolo demostrado, el citado lugar, por una parte, ya estaba en gran medida protegido en virtud de la Directiva sobre los hábitats en el marco de la Red Natura 2000 y, por otra parte, no ha sufrido ningún deterioro. En efecto, por una parte, como los regímenes jurídicos de las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats son distintos, un Estado miembro no puede eludir las obligaciones que el incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves invocando medidas diferentes de las establecidas en ésta (sentencia de 28 de junio de 2007, Comisión/España, C-235/04, Rec. p. I-5415, apartado 79). Por otra parte, pese a que el lugar en cuestión no ha sufrido deterioro, subsiste la obligación de los Estados miembros de clasificar lugares

como ZPE (véase, en ese sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, C-418/04, Rec. p. I-10947, apartado 38).

Sobre la delimitación incorrecta de la ZPE de Niedere Tauern

— Alegaciones de las partes

25 Observando que la ZPE de Niedere Tauren, que tenía una superficie de 137.742 hectáreas en 1999, había sido reducida a aproximadamente 87.000 hectáreas en mayo de 2001, la Comisión alega que la delimitación de dicha zona es insuficiente por lo que respecta a las exigencias de protección previstas en el artículo 4, apartado 1 o 2, de la Directiva sobre las aves para las especies de aves contempladas en ésta. En el presente caso, se trata, en particular, de especies como el chorlito carambolo *(Charadrius morinellus),* el urogallo *(Tetrao urogallus),* el mochuelo boreal *(Aegolius funereus),* el mochuelo alpino *(Glaucidium passerinum),* el pito negro *(Dryocopus martius),* el pito tridáctilo *(Picoides tridactylus),* el pito cano *(Picus canus)* y el grévol *(Bonasa bonasia).*

26 Según la Comisión, la República de Austria aún no ha demostrado científicamente que la delimitación original del lugar de Niedere Tauern deba considerarse técnicamente errónea.

27 La República de Austria indica que, para garantizar la protección del chorlito carambolo, el Land de Estiria amplió en 2008 la ZPE de Niedere Tauern. Por lo demás, esta

ampliación, que se basa en estudios científicos, permite cumplir las exigencias del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, ya que los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies protegidas han sido clasificados como ZPE.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

28 Procede señalar que la ZPE de Niedere Tauern, cuya superficie se redujo en un primer momento de 137.742 hectáreas a aproximadamente 87.000 hectáreas, a continuación fue ampliada a 101.880 hectáreas en 2008, a saber, con posterioridad a la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado, con respecto al cual debe apreciarse el incumplimiento alegado por la Comisión, tal como se recuerda en el apartado 22 de la presente sentencia.

29 La propia República de Austria reconoce que la razón de dicha ampliación fue la exigencia de garantizar una protección adecuada del chorlito carambolo, especie mencionada en el anexo I de la Directiva sobre las aves.

30 Por ello, procede en todo caso limitarse a constatar que, al expirar el plazo establecido en el dictamen motivado, la superficie de la ZPE controvertida era insuficiente por lo que atañe a las exigencias de protección contempladas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves.

31 En consecuencia, debe estimarse la primera imputación, en la medida en que se basa en la infracción del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves.

Sobre la segunda imputación, basada en el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4, apartado 1 o 2, de la Directiva sobre las aves y 6, apartado 2, en relación con el 7 de la Directiva sobre los hábitats, debido a la protección jurídica insuficiente otorgada a una parte de las ZPE ya clasificadas

Sobre la admisibilidad

— Alegaciones de las partes

32 La República de Austria sostiene que la Comisión, por una parte, amplió el objeto del recurso y, por otra parte, no argumentó suficientemente la existencia de incumplimientos concretos relativos a determinados lugares de protección.

33 Por lo que atañe al primer punto, el Estado miembro mencionado alega que, mientras que el dictamen motivado no se refería a los «reglamentos relativos a las zonas europeas de conservación» ya designadas, el escrito de interposición del recurso hace referencia también a supuestos incumplimientos a las Directivas de que se trata, que derivan de dichos reglamentos. Además, las imputaciones que figuran en el dictamen motivado se resumen en el incumplimiento de las obligaciones de formular objetivos de conservación para cada ZPE, de garantizar, por medio de medidas vinculantes, los objetivos de protección, y establecer mapas con carácter vinculante y que sean objeto de publicidad adecuada. Por el contrario, en el escrito de interposición del recurso, las exigencias materiales relativas al estatuto jurídico de las ZPE fueron ampliadas considerablemente en el sentido que la Comisión exige que los reglamentos relativos a dichas ZPE contengan obligaciones y prohibiciones específicas a lugares y especies precisos, así como medidas concretas tendentes a garantizar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats.

34 A modo de ejemplo, la República de Austria señala, en particular, que la imputación basada en que la normativa relativa a las zonas europeas de conservación adoptada por los Länder de Estiria y de Baja Austria no cumple las exigencias del Derecho de la Unión no se corresponde con lo expuesto por la Comisión en su dictamen motivado. Además, por lo que respecta al Land de Salzburgo, la Comisión no señaló, en el escrito de requerimiento complementario, que el estatuto jurídico de las ZPE de dicho Land fuera insuficiente y únicamente mencionó, por lo demás, por primera vez en el dictamen motivado, el lugar de Salzachauen como ZPE carente de estatuto jurídico de protección suficiente.

35 En relación con el segundo punto, la República de Austria sostiene que ni el dictamen motivado ni el escrito de interposición del recurso permiten conocer los incumplimientos alegados por la Comisión ni las ZPE afectadas. En consecuencia, este Estado miembro no se halla en condiciones de defenderse de modo eficaz. Además, dado que no se determinan el contenido ni el alcance de las medidas necesarias para atenerse a las obligaciones impuestas por las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats, la República de Austria corre el riesgo, durante un período ilimitado, de verse involucrada en un procedimiento por incumplimiento de las obligaciones que deriven de la futura sentencia que declare el incumplimiento objeto del presente recurso.

36 De ese modo, en primer lugar por lo que respecta al Land de Burgenland, la Comisión no identifica los lugares que carecen de un estatuto de protección adecuado. A continuación, la Comisión se limita a calificar de insuficiente la situación jurídica de los lugares del Land de Alta Austria. Por último, respecto del Land del Tirol, la Comisión se basa en el ejemplo de la zona de Tiroler Lechtal para calificar todas las disposiciones adoptadas, para proteger los lugares Natura 2000 en el Tirol, de disposiciones generales que no garantizan un estatuto de protección suficiente.

37 Sobre el primer punto, la Comisión replica que el escrito de interposición del recurso y el dictamen motivado son, en sustancia, idénticos por lo que atañe a la imputación basada en la insuficiencia del estatuto de protección jurídica otorgado a una parte

de las ZPE ya clasificadas. Por tanto, los reglamentos existentes relativos a las zonas europeas de conservación no han sido excluidos del litigio. Por lo demás, las obligaciones y prohibiciones relativas a las ZPE son, en todo caso, vinculantes para la República de Austria. En consecuencia, debe desestimarse necesariamente la alegación según la cual lo expuesto en el dictamen motivado no comprende específicamente la imputación relativa al nivel de protección insuficiente en los Länder de Estiria y de Baja Austria. Por último, si bien es cierto que en el escrito de requerimiento complementario no se menciona la situación jurídica en el Land de Salzburgo, ello no faculta al citado Estado miembro para concluir que la imputación formulada a modo de ejemplo respecto del estatuto de protección de las ZPE en el Burgenland tampoco valga por lo que se refiere a la normativa del Land de Salzburgo y, en particular, para el lugar de Salzachauen.

38 Por lo que atañe al segundo punto, la Comisión sostiene que el dictamen motivado debe entenderse de un modo más amplio, en el sentido que el nivel de protección que debe alcanzarse estaba definido cualitativamente por exigencias determinadas que permiten a la República de Austria discernir claramente las ZPE para las que eran necesarias otras medidas de adaptación del Derecho nacional y las formas que éstas debían revestir. Este extremo se explica de modo más preciso en el escrito de interposición del recurso en relación con cada Land y cada ZPE afectados, sin modificar por ello el objeto del litigio. Según la Comisión, este Estado miembro estaba en condiciones de defenderse sin dificultad sobre este punto y, por lo demás, hizo amplio uso de esta posibilidad.

39 Por último, la Comisión alega que el escrito de interposición del recurso afirma con total rotundidad que, al término del plazo establecido en el dictamen motivado, ninguna ZPE de los Länder de Burgenland y de Alta Austria disponía de un estatuto de protección adecuado, zonas para las que no se había fijado ningún objetivo específico de protección o de conservación. La falta de objetivos de protección y de conservación específicos, basados en la situación de cada especie de aves, se da también en el lugar de Tiroler Lechtal. Por otra parte, el estatuto de protección es insuficiente en las once zonas Natura 2000 designadas por las autoridades de este último Land.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

40 Debe recordarse que el objeto del recurso por incumplimiento queda delimitado por el dictamen motivado de la Comisión, de forma que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el citado dictamen (véase la sentencia de 9 de noviembre de 2006, Comisión/Reino Unido, C-236/05, Rec. p. I-10819, apartado 10 y jurisprudencia citada).

41 Además, según jurisprudencia reiterada, el escrito de requerimiento que la Comisión dirige al Estado miembro y, posteriormente, el dictamen motivado emitido por aquella delimitan el objeto del litigio que, en consecuencia, ya no puede ser ampliado. En efecto, la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente sus observaciones, aun cuando considere que no tiene el deber de hacer uso de ella, constituye una garantía esencial querida por el Tratado y su observancia es un requisito sustancial de forma para la conformidad a Derecho del procedimiento por el que se declara un incumplimiento de un Estado miembro. Por consiguiente, el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento que inicia el procedimiento administrativo previo. De no ser así, no puede considerarse que tal irregularidad desaparezca por el hecho de que el Estado miembro demandado haya formulado observaciones sobre el dictamen motivado (véase la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Comisión/España, C-186/06, Rec. p. I-12093, apartado 15 y jurisprudencia citada).

42 Por otra parte, el dictamen motivado y el recurso deben exponer las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir al Estado miembro y al Tribunal de Justicia comprender exactamente el alcance de la violación del Derecho de la Unión alegada, requisito éste necesario para que dicho Estado miembro pueda invocar oportunamente los motivos en los que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado (véase la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Comisión/España, antes citada, apartado 18).

Sobre la ampliación del objeto del recurso

43 En primer lugar, procede constatar que, aunque el dictamen motivado señala que un gran número de ZPE aún carecen de cualquier normativa específica, que en Austria adopta la forma de un «reglamento de zona europea de conservación», cuyo fin es garantizar la salvaguardia de la avifauna de que se trata, lo cierto es que está formulado en términos que no excluyen que el dictamen también se refiera a las ZPE para las que existe un «reglamento de zona europea de conservación». Al respecto, puede recordarse en concreto que, a raíz de dicho dictamen motivado, la República de Austria informó a la Comisión de que la zona de conservación de las aves de Flachwasserbiotop Neudenstein había sido declarada en 2005 zona europea de conservación mediante un Reglamento del Gobierno del Land de Carintia de 23 de mayo de 2005 (LGBl. nº 47/2005).

44 En segundo lugar, debe señalarse que el escrito de interposición del recurso de la Comisión, al considerar que los reglamentos relativos a las ZPE deben contener obligaciones y prohibiciones específicas a lugares y especies concretos, así como medidas concretas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats, reproduce en sustancia los términos del dictamen motivado. En efecto, en este último se señala que, «de un modo general, […] una inclusión de los objetivos de conservación, es decir de las especies de aves y de las exigencias específicas relativas a su protección y al restablecimiento de su hábitats, debe, junto con las medidas y obligaciones correspondientes, ser un elemento esencial de los reglamentos relativos a dichas zonas protegidas».

45 En tercer lugar, la imputación basada en que los reglamentos relativos a las zonas europeas de conservación adoptados por los Länder de Estiria y de Baja Austria no cumplen las exigencias del Derecho de la Unión no figura en el dictamen motivado y, por tanto, debe considerarse inadmisible.

46 Respecto de la imputación basada en que el estatuto jurídico de protección de las ZPE del Land de Salzburgo y, en concreto, del lugar de Salzachauen es insuficiente, no se discute que el escrito de requerimiento complementario no contenía ninguna mención de la situación en ese Land ni, en particular, de dicho lugar. En consecuencia, el recurso es igualmente inadmisible en la medida en que se refiere al estatuto jurídico de protección de las ZPE del Land de Salzburgo.

47 De las consideraciones anteriores se desprende que el recurso es inadmisible en la medida en que tiene por objeto el régimen jurídico de protección de las ZPE de los Länder de Salzburgo, de Estiria y de Baja Austria.

Sobre la falta de precisión y de coherencia

48 No se discute que la Comisión reprocha a la República de Austria no haber otorgado a una parte de las ZPE ya clasificadas una protección jurídica conforme con las exigencias del Derecho de la Unión. En apoyo de dicha imputación, expone las carencias del sistema de protección jurídica de las ZPE vigente en Austria. Al respecto, la Comisión aclara su imputación de índole general haciendo referencia a la situación existente en los distintos Länder del mencionado Estado miembro.

49 Por tanto, no parece que dicha imputación formulada de ese modo sea imprecisa o incoherente.

50 Por otra parte, procede recordar que, si bien el dictamen motivado debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que han llevado a la Comisión a la convicción de que el Estado miembro de que se trate ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, la Comisión no está obligada a indicar en dicho dictamen las medidas que permitirían eliminar el incumplimiento

imputado (véase la sentencia de 2 de junio de 2005, Comisión/Grecia, C-394/02, Rec. p. I-4713, apartado 21 y la jurisprudencia citada). Del mismo modo, la Comisión tampoco está obligada a indicar dichas medidas en el escrito de interposición del recurso.

51 Debe examinarse a fondo la supuesta insuficiencia de elementos que establecen la inadecuación del régimen de protección de las ZPE en los Länder de Burgenland, de Alta Austria y del Tirol.

52 En consecuencia, debe considerarse que el recurso por incumplimiento es admisible dentro de los límites que se mencionan en el apartado 47 de la presente sentencia.

Sobre el fondo

— Alegaciones de las partes

53 La Comisión sostiene que una parte de las ZPE ya clasificadas en Austria no goza de protección jurídica conforme con las exigencias a las que se refieren los artículos 4, apartado 1 o 2, de la Directiva sobre las aves, y 6, apartado 2, en relación con el 7 de la Directiva sobre los hábitats. Al respecto, alega que las obligaciones y prohibiciones que resultan de dichas disposiciones y que deben no sólo ser específicas a ZPE y a especies concretas, sino también revestir una forma vinculante y ser objeto de publicidad suficiente, han de estar contenidas en el mismo acto jurídico obligatorio que el que establece, para cada ZPE, las especies y los hábitats protegidos así como los objetivos de conservación. De ese modo, de manera general, el estatuto jurídico

de protección de las ZPE resulta insuficiente cuando la clasificación de una ZPE se vincula a una reserva natural o a otro tipo de lugar clasificado existentes y protegidos mediante medidas nacionales o regionales.

54 La República de Austria replica en primer lugar que la tesis de la Comisión, según la cual las obligaciones o prohibiciones relativas a las diversas especies de aves deben revestir una forma vinculante y ser objeto de una publicidad suficiente, es excesiva en esa formulación general. A continuación, ninguna norma imponía que las mencionadas obligaciones o prohibiciones estén incluidas en el mismo acto jurídico obligatorio que el que establece, para cada ZPE, las especies y los hábitats protegidos y los objetivos de conservación. Además, la alegación con arreglo a la cual los objetivos de conservación en el sentido del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves deben inscribirse en un acto jurídico de ese tipo carece de fundamento. Por último, el Estado miembro demandado subraya que, habida cuenta de que la protección de las reservas naturales se extiende generalmente a todas las especies animales y vegetales y a su hábitat y a su paisaje, las prohibiciones de cualquier agresión son más amplias que para las «zonas europeas de conservación», que tienden generalmente a proteger especies y hábitats precisos.

55 En su escrito de formalización de la intervención, la República Federal de Alemania alega que las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats no exigen que las medidas de protección y de conservación consistan en obligaciones o prohibiciones específicas, es decir, que se refieran a zonas y a objetos de protección determinados. Incluso suponiendo que los Estados miembros deban adoptar obligaciones y prohibiciones de ese tipo, dichas Directivas no implicarían en modo alguno intimaciones con un grado determinado de concretización. De las mencionadas Directivas tampoco resulta que a los Estados miembros incumba una obligación de fijar «objetivos de conservación que hay que cumplir» con carácter vinculante y, aún menos, de definir éstos en el mismo acto jurídico que regula los bienes que hay que proteger y las obligaciones y prohibiciones específicas que hay que cumplir.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

56 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros la obligación de conferir a las ZPE un régimen jurídico de protección que pueda garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el anexo I, así como la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en el anexo I, cuya llegada es regular (véanse las sentencias de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia, C-166/97, Rec. p. I-1719, apartado 21; de 13 diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 153, y de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Grecia, C-293/07, apartado 22).

57 También consta que el artículo 4 de la Directiva sobre las aves establece un régimen de protección dotado de un objetivo específico, y reforzado, tanto para las especies mencionadas en el anexo I como para las especies migratorias, que está justificado por el hecho de que se trata, respectivamente, de las especies más amenazadas y de las especies que constituyen un patrimonio común de la Unión Europea (sentencias de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, Rec. p. I-3805, apartado 23; de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 46, y de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 23).

58 En virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, cuyas obligaciones sustituyen a las que resultan del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves en lo relativo a las zonas clasificadas, el estatuto jurídico de protección de las ZPE debe garantizar asimismo que se eviten, en éstas, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las perturbaciones significativas que afecten a aquellas especies para las que se hayan designado las referidas zonas (véanse las sentencias de 27 de febrero de 2003, Comisión/Bélgica, C-415/01, Rec. p. I-2081, apartado 16, y de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 24).

59 Por otra parte, la protección de las ZPE no debe limitarse a medidas destinadas a evitar los atentados y las perturbaciones externas causadas por el hombre, sino que, según la situación que se presente, debe también incluir medidas positivas cuyo objetivo sea conservar y mejorar el estado del lugar (véase, en ese sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 154).

60 A tenor del artículo 249 CE, párrafo tercero, actualmente artículo 288 TFUE, párrafo tercero, la Directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. De ello se deduce que, como cualquier otro Estado miembro, la República de Austria puede elegir la forma y los medios para dar cumplimiento a la Directiva sobre las aves (véase, en ese sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 157).

61 Si bien es cierto que la exactitud de la adaptación del ordenamiento jurídico interno a una directiva reviste especial importancia en relación con la Directiva sobre las aves, en la medida en que la gestión del patrimonio común está confiada, para sus respectivos territorios, a los Estados miembros (véase la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, antes citada, apartados 64 y 159), no puede, en cualquier caso, imponer a éstos que incluyan las obligaciones y las prohibiciones, resultantes de los artículos 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves y 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, en el acto jurídico que establece, para cada ZPE, las especies y los hábitats protegidos, así como los objetivos de conservación.

62 Respecto de las mencionadas obligaciones, que a juicio de la Comisión deben ser positivas y específicas a ZPE y a especies concretas, del apartado 59 de la presente sentencia y del apartado 34 de la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, Rec. p. I-9017), resulta que la adopción de medidas positivas tendentes a conservar y a mejorar el estado de una ZPE no tiene carácter sistemático, sino que depende de la situación concreta de la ZPE de que se trate.

63 Por lo que atañe a las prohibiciones que supuestamente deben ser específicas a ZPE y a especies concretas, si bien es cierto, por ejemplo, que la protección de las ZPE contra las actividades de los particulares exige que con carácter preventivo se impida a éstos llevar a cabo actividades posiblemente perjudiciales (sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 208), no resulta que la realización de dicho objetivo requiera necesariamente que se dicten prohibiciones específicas para cada ZPE ni tampoco, como resulta del apartado 20 de la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia (C-374/98, Rec. p. I-10799), para cada especie concreta.

64 Por lo que respecta a la identificación de las especies y de los hábitats protegidos en cada ZPE, procede señalar que, al igual que la delimitación de una ZPE debe tener necesariamente una indiscutible fuerza vinculante (véase la sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 22), la identificación de las especies que justificaron la clasificación de la mencionada ZPE debe responder a la misma exigencia. En efecto, de no ser así, podría no alcanzarse plenamente el objetivo de protección que resulta de los artículos 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, y 6, apartado 2, en relación con el 7 de la Directiva sobre los hábitats.

65 En lo relativo a los objetivos de conservación, de los apartados 20 y 21 de la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, antes citada, resulta que el estatuto jurídico de protección del que deben gozar las ZPE no implica que dichos objetivos deban ser específicos para cada especie considerada por separado. Por otra parte, teniendo en cuenta lo mencionado en los apartados 60 y 61 de la presente sentencia, no puede considerarse en ningún caso que los objetivos de conservación deban contenerse en el mismo acto jurídico que el que se refiere a las especies y los hábitats protegidos de una ZPE determinada.

66 Por lo que atañe a la supuesta insuficiencia del estatuto jurídico de protección de las ZPE correspondientes a una reserva natural o a otro tipo de lugar clasificado existentes y protegidas por medidas nacionales o regionales, hay que recordar que, como se señala en el apartado 57 de la presente sentencia, el artículo 4 de la Directiva sobre las aves establece un régimen de protección dotado de un objetivo específico, y

reforzado, tanto para las especies mencionadas en el anexo I como para las especies migratorias. Ésa es la especificidad del régimen de protección del que deben gozar las ZPE, a diferencia del régimen de protección general menos estricto previsto en el artículo 3 de la Directiva sobre las aves para todas las especies de aves a las que se refiere ésta (véase, en ese sentido, la sentencia Royal Society for the Protection of Birds, antes citada, apartados 19 y 24). Sin embargo, de ello no se desprende que los lugares de ese tipo sólo puedan ser protegidos eficazmente mediante un régimen jurídico específicamente definido y aplicado para cada ZPE.

67 Habida cuenta de las observaciones anteriores, procede señalar que, en el caso de autos, no ha quedado demostrado el fundamento de la imputación basada en un incumplimiento general por parte del Estado miembro demandado de las obligaciones contempladas en los artículos 4, apartado 1 o 2, de la Directiva sobre las aves, y 6, apartado 2, en relación con el 7 de la Directiva sobre los hábitats.

68 En consecuencia, procede examinar el fundamento del recurso por incumplimiento teniendo en cuenta la normativa vigente en los distintos Länder al término del plazo fijado en el dictamen motivado y dentro de los límites precisados en el apartado 47 de la presente sentencia.

Por lo que respecta al Land de Burgenland

— Alegaciones de las partes

69 La Comisión sostiene que, dado que las zonas Natura 2000 no se convirtieron en zonas europeas de conservación con el estatuto jurídico inherente a estas últimas, las ZPE del Land de Burgenland carecen de un estatuto de protección adecuado.

70 La República de Austria menciona determinados lugares respecto de los cuales señala que los reglamentos que los clasifican como zonas europeas de conservación están en curso de elaboración. Únicamente el lugar de Auwiesen Zickenbachtal fue designado como «zona europea de conservación mediante Reglamento del Gobierno del Land de Burgenland de 23 de marzo de 2008.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

71 De las alegaciones de las partes y del escrito que el 20 de febrero de 2007 la República de Austria dirigió a la Comisión en respuesta al dictamen motivado se desprende que, al término del plazo fijado en éste, no se había clasificado ninguna ZPE en el Land de Burgenland. Pues bien, la segunda imputación únicamente se refiere a las ZPE ya clasificadas, tal como se indica en las pretensiones del recurso.

72 En consecuencia, dicha imputación, en la medida en que se refiere a la situación del mencionado Land, carece de objeto y debe desestimarse.

Por lo que respecta al Land de Viena

— Alegaciones de las partes

73 La Comisión alega que las cuatro ZPE de dicho Land, que no fueron clasificadas hasta el 17 de octubre de 2007, no gozan de un estatuto jurídico que les otorgara una protección suficiente.

74 La República de Austria replica que las mencionadas ZPE están protegidas de un modo conforme con las exigencias de los artículos 4, apartado 1 o 2, de la Directiva sobre las aves, así como 6, apartado 2, y 7 de la Directiva sobre los hábitats.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

75 No se discute que, al término del plazo fijado en el dictamen motivado, los lugares controvertidos en el presente asunto no habían sido clasificados como ZPE.

76 En tales circunstancias, por la misma razón que la expuesta en el apartado 71 de la presente sentencia, procede desestimar la segunda imputación en la medida en que se refiere a la situación del Land de Viena.

Por lo que respecta al Land de Carintia

— Alegaciones de las partes

77 En opinión de la Comisión, no puede considerarse que el estatuto jurídico de la zona europea de conservación de las aves de Flachwasserbiotop Neudenstein, la única ZPE clasificada antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, otorgase una protección suficiente a esa zona, dado que la normativa interna no establece ni medidas ni objetivos de conservación específicos a las aves concretamente afectadas ni una representación cartográfica de dicha ZPE.

78 La República de Austria se limita a confirmar la existencia de la mencionada ZPE.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

79 Al respecto, procede señalar que el artículo 2 del Reglamento del Gobierno del Land de Carintia, de 23 de mayo de 2005, relativo a dicha ZPE, establece que, en la medida en que los requisitos de protección establecidos en el artículo 2 del Reglamento de dicho Gobierno, de 8 de noviembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de dicho Land nº 92/1994, garantizan una protección suficiente, no resulta necesario establecer con carácter adicional obligaciones, prohibiciones, restricciones de autorización y medidas de conservación para la zona europea de conservación de Flachwasserbiotop Neudenstein.

80 Además, el artículo 3 de ese mismo Reglamento de 23 de mayo de 2005 dispone que tiene como objetivo la preservación, el desarrollo o el restablecimiento de un estado de conservación favorable de las especies protegidas mencionadas en el anexo.

81 En ese contexto, debe desestimarse la imputación formulada por la Comisión sobre este punto, teniendo en cuenta las consideraciones que figuran en el apartado 65 de la presente sentencia y a falta de cualquier prueba que indique que la realización de los objetivos de conservación de las especies de aves contempladas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, y que incluyen a las especies mencionadas en el anexo de dicho Reglamento, exige, en el presente asunto, disposiciones más detalladas que las adoptadas por el Gobierno del Land de Carintia.

82 Respecto de la supuesta falta de representación cartográfica de dicha ZPE, procede señalar que, si bien una representación de ese tipo puede dar una delimitación clara de un lugar, no constituye sin embargo, como señala la Abogado General en el apartado 84 de sus conclusiones, la única forma posible y fiable de delimitación de un lugar.

83 En consecuencia, también debe desestimarse la imputación formulada por la Comisión en este punto.

84 Por tanto, procede desestimar la segunda imputación en la medida en que se refiere a la situación en el Land de Carintia.

Por lo que respecta al Land de Alta Austria

— Alegaciones de las partes

85 La Comisión sostiene que el régimen de protección vigente en las once ZPE notificadas de dicho Land es insuficiente. Por una parte, no existe ninguna normativa relativa a las ZPE de Maltsch, de Wiesengebiete im Freiwald, de Pfeifer Anger, de Oberes Donautal y de Untere Traun. Por otra parte, la normativa aplicable a las ZPE de Traun-Donau-Auen, de Ettenau, de Frankinger Moos, de Dachstein, de Unterer Inn y de Nationalpark Kalkalpen no proporcionan una protección adecuada.

86 La Comisión alega que, por lo que atañe a las ZPE de Ettenau, de Traun-Donau-Auen y de Frankinger Moos, existen reglamentos generales relativos a las reservas naturales

que únicamente regulan, en los dos últimos casos, las intervenciones autorizadas. Respecto de las ZPE de Dachstein, de Unterer Inn y de Nationalpark Kalkalpen, están cubiertas por reglamentos específicos relativos a las zonas europeas de conservación que únicamente establecen, en sustancia, una prohibición general de intervención.

87 La República de Austria señala que los reglamentos que faltan están siendo elaborados por el Gobierno del Land de Alta Austria. No obstante, rechaza la tesis de la Comisión según la cual todas las ZPE de dicho Land carecen de un estatuto de protección suficiente. De este modo, las ZPE actualmente protegidas como reservas naturales gozan, en virtud del artículo 25 de la Oö. Natur-und Landschaftsschutzgesetz 2001 (LGBl. nº 129/2001) (Ley de 2001 sobre la protección de la naturaleza y del paisaje de Alta Austria), de una protección absoluta que va más allá de las exigencias de la Directiva sobre las aves. Por otra parte, el Estado miembro cita, a modo de ejemplo de ZPE dotada de un estatuto de protección suficiente, las ZPE de Dachstein y de Nationalpark Kalkalpen, mencionando una serie de disposiciones internas que contienen un objetivo específico sobre la conservación de las aves.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

88 Por lo que respecta a las ZPE de Maltsch, de Wiesengebiete im Freiwald de Pfeifer Anger, de Oberes Donautal y de Untere Traun, resulta que no se ha comunicado a la Comisión ni se ha señalado durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia ninguna normativa pertinente. Por tanto, la imputación formulada por la Comisión relativa a la insuficiencia de la normativa sobre esas ZPE es fundada.

89 En relación con el régimen jurídico de las otras ZPE, procede declarar que, por no haber justificado que, dada la situación concreta de cada zona, un régimen de ese tipo es insuficiente teniendo en cuenta las exigencias pertinentes de las Directivas sobre

las aves y sobre los hábitats, la Comisión, mediante sus alegaciones insuficientemente detalladas, no aporta la prueba del fundamento de su imputación que, por tanto, debe desestimarse en este punto.

90 De ello se desprende que la segunda imputación, en la medida en que se refiere a la situación en el Land de Alta Austria, sólo puede estimarse en la parte en que tiene por objeto las ZPE de Maltsch, de Wiesengebiete im Freiwald, de Pfeifer Anger, de Oberes Donautal y de Untere Traun.

Por lo que respecta al Land de Vorarlberg

— Alegaciones de las partes

91 La Comisión alega que la normativa vigente en dicho Land no establece, para las ZPE, objetivos de protección y de conservación específicos ni medidas concretas, así como tampoco obligaciones o prohibiciones. En particular, la Comisión señala que la protección que el plan de gestión de los bosques adoptado por el Gobierno del Land de Vorarlberg otorga a la ZPE de Klostertaler Bergwälder es insuficiente. La ZPE de Verwall está protegida específicamente en virtud de un reglamento de dicho gobierno, adoptado no obstante tras la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, que contiene obligaciones, prohibiciones y disposiciones tendentes a la protección y a la conservación del lugar y de las especies protegidas presentes en éste.

92 La República de Austria replica que las ZPE de Rheindelta, de Lauteracher Ried, de Bangser Ried y de Matschels están cubiertas por reglamentos de zona protegida que

prohíben las medidas y usos que deterioran los hábitats naturales de las especies a las que están dedicadas esas zonas o que implican perturbaciones significativas para esas especies. Por lo que respecta a la ZPE de Klostertaler Bergwälder, el plan forestal relativo a la misma fue elaborado, con carácter vinculante, por orden de las autoridades con el fin de aplicar las medidas de conservación necesarias para mantener un estado de conservación favorable para las especies de aves a las que se refiere el anexo I de la Directiva sobre las aves y que están presentes en el lugar.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

93 Procede señalar que el artículo 13, apartado 2, del Reglamento sobre la protección de la naturaleza (LGBl. nº 36/2003) establece que el Gobierno del Land de Vorarlberg está obligado, en la medida en que sea necesario, a adoptar, mediante planes de gestión u otros convenios, o por medio de decisión o reglamento, las medidas de mantenimiento, de desarrollo y de conservación de las zonas afectadas de conformidad con las exigencias ecológicas, principalmente, de las especies de aves mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves y presentes en dichas zonas.

94 El artículo 14 del mencionado Reglamento establece explícitamente una prohibición de deterioro, mientras que el artículo 15 de ese mismo Reglamento prevé un estudio de impacto y, en su caso, una obligación de autorización en relación con los objetivos de conservación que resulten de las exigencias relativas a un estado de conservación favorable de los hábitats naturales y de las especies, señaladas en el anexo, que sean determinantes para la designación de la zona.

95 A ello se añaden, para las ZPE de Rheindelta, de Lauteracher Ried, de Bangser Ried, de Matschels y de Klostertaler Bergwälder, las medidas señaladas por la República de Austria que se mencionan en el apartado 92 de la presente sentencia.

96 En ese contexto, debe desestimarse la imputación formulada por la Comisión en la medida en que se refiere a las ZPE mencionadas en el apartado anterior de la presente sentencia, habida cuenta, en particular, de las consideraciones que figuran en el apartado 65 de la presente sentencia y a falta de toda prueba que indique que la realización de los objetivos de conservación de las especies de aves a las que se refiere el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves exige, en el presente asunto, disposiciones más detallas que las adoptadas por el Gobierno del Land de Vorarlberg.

97 No resulta que la ZPE de Verwall, a diferencia de las ZPE mencionadas en el apartado 95 de la presente sentencia, gozara de una protección jurídica particular al término del plazo fijado en el dictamen motivado. Por otra parte, como el mencionado Gobierno adoptó, poco después de que expirara dicho plazo, un reglamento que introducía una serie de medidas de protección específicas, procede considerar, en el presente asunto, que dicha ZPE no estaba suficientemente protegida hasta que se adoptaron dichas medidas. En consecuencia, el recurso está fundado en ese aspecto.

98 Por consiguiente, debe estimarse la segunda imputación, en la medida en que se refiere a la situación en el Land de Vorarlberg, por lo que atañe a la ZPE de Verwall.

Por lo que respecta al Land del Tirol

— Alegaciones de las partes

99 Según la Comisión, la normativa general vigente en dicho Land no establece un estatuto de protección suficiente para las ZPE situadas en el mismo. Si bien el Gobierno del Land del Tirol adoptó un reglamento que incluía una lista de once zonas Natura 2000, dicho acto no indicaba sin embargo ni las especies de aves protegidas, ni los objetivos de protección y conservación, así como tampoco las normas de comportamiento esenciales que debían respetarse. A falta de objetivos de conservación específicos, éstos se sustituyen, de modo general, por la protección de los hábitats y de las aves mencionadas en las fichas de datos técnicos standard, con arreglo al artículo 14, apartado 11, de la Ley de 1997 del Land del Tirol sobre la protección de la naturaleza, en su versión de 12 de mayo de 2004 (LGBl. nº 50/2004, en lo sucesivo, «TNSchG»). La Comisión alega, en particular, que el estatuto de protección de la ZPE de Tiroler Lechtal es insuficiente.

100 La República de Austria señala que la aplicación de las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats se incluyó en un sistema de protección ya desarrollado que comprendía, en concreto, reservas naturales, parques naturales, zonas de protección del paisaje, zonas de tranquilidad y lugares protegidos. Dicha aplicación consistió en añadir las normas de dichas Directivas a las existentes en las zonas de protección y en completarlas. Pues bien, en las mencionadas zonas de protección se imponen numerosas prohibiciones, obligaciones y sistemas de autorización.

101 Sobre la base de un proyecto adoptado en diciembre de 2004, todas las ZPE del Land del Tirol están sujetas a una gestión coordinada cuyo fin es realizar los objetivos de protección fijados para cada una de las zonas y garantizar de modo duradero, principalmente, la conservación de las especies de aves existentes en cada zona de que se

trata. La República de Austria sostiene que el régimen transitorio previsto en el artículo 14 de la TNSchG garantiza una protección suficiente de las ZPE hasta que un reglamento específico defina los objetivos de conservación.

102 El Estado miembro demandado expone detalladamente el régimen de protección aplicable a la ZPE de Tiroler Lechtal y sostiene que es suficiente en vista de lo dispuesto en las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

103 Procede señalar que, según el artículo 3, apartado 9, punto 9, de la TNSchG, los objetivos de conservación serán el mantenimiento y el restablecimiento de un estado de conservación favorable de las especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves y en su artículo 4, apartado 2, que están presentes en una zona europea de conservación de las aves y de sus hábitats.

104 En virtud del artículo 14, apartado 3, de la TNSchG, el Gobierno del mencionado Land está obligado a fijar, mediante reglamentos, los objetivos de conservación para cada lugar Natura 2000 y, si fuera necesario, las disposiciones y medidas de conservación necesarias para obtener un estado de conservación favorable.

105 El artículo 14, apartado 11, de la TNSchG establece, por lo que respecta al período transitorio que precede a la adopción de dichos reglamentos, que los objetivos de conservación se reemplazan provisionalmente por la protección de los hábitats y de la fauna y de la flora salvajes, entre las cuales están las aves, que figuran en los formularios standard de los datos.

106 Pues bien, ese tipo de formulario, previsto por la Decisión 97/266/CE de la Comisión, de 18 diciembre de 1996, relativa a un formulario de información sobre un espacio

propuesto para su inclusión en la red Natura 2000 (DO 1997, L 107, p. 1), y del que consta que, en virtud de la normativa pertinente del Land del Tirol, está publicado y es oponible a terceros, menciona las especies de aves que justificaron que el lugar de que se trata se clasificara como ZPE. Por otra parte, dicho formulario contiene también, entre otras cosas, una descripción del lugar, una sinopsis de la calidad y de la importancia de éste, habida cuenta de los objetivos de conservación de la Directiva sobre las aves, y una valoración del lugar para cada una de dichas especies.

107 Además, las partes no discuten que, en cada una de las ZPE de dicho Land, se imponen numerosas prohibiciones, obligaciones y procedimientos de autorización, que, para cada una de esas zonas, se añaden a las obligaciones de autorización y a las prohibiciones legales generales.

108 De ese modo, por ejemplo, de los autos se desprende que, en las reservas naturales, estarán prohibidos por principio la construcción, la edificación o la colocación de instalaciones, la construcción, la ampliación o el desplazamiento de carreteras o de caminos, la excavación o el relleno de terrenos distintos de los terrenos construidos cerrados, la creación de repoblaciones forestales nuevas, los aterrizajes y despegues en el campo, toda producción de ruidos considerables, la aportación de abonos, la utilización de productos tóxicos y la de vehículos automotores. En las ZPE, se añade a dichas prohibiciones una prohibición general de acceso.

109 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, no puede considerarse probado que el sistema de protección de las ZPE vigente en el Land del Tirol sea insuficiente a efectos de los artículos 4, apartado 1 o 2, de la Directiva sobre las aves y 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el 7 de ésta.

110 Ése es el caso especialmente de la ZPE de Tiroler Lechtal, que también goza de la protección en calidad de parque natural, una parte del cual, a saber el «Tiroler Lech», fue clasificado como reserva natural.

111 El hecho de que el artículo 14, apartado 3, de la TNSchG disponga que el Gobierno del Land del Tirol debe establecer mediante reglamento los objetivos de conservación para cada lugar Natura 2000 no puede poner en entredicho las conclusiones que aparecen en los dos apartados anteriores. En efecto, aunque un sistema de ese tipo puede mejorarse, no resulta, sin embargo, que en el presente caso el sistema existente en dicho Land sea insuficiente a efectos de las exigencias de conservación.

112 Por consiguiente, procede desestimar la segunda imputación, en la medida en que se refiere al Land del Tirol.

113 En relación con las ZPE de las que, en el presente asunto, se declara que no gozan de un estatuto jurídico de protección suficiente a efectos de las exigencias que derivan de las disposiciones pertinentes de las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats, el Tribunal de Justicia no dispone de información para determinar si las especies en razón de las cuales se clasificaron dichas ZPE están incluidas a la vez en el ámbito de aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva sobre las aves o de uno solo de ellos.

114 Por tanto, a este respecto procede referirse al artículo 4 de la Directiva sobre las aves.

115 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats:

— al no haber clasificado correctamente, sobre la base de criterios ornitológicos, como ZPE el lugar de Hanság, en el Land de Burgenland, y al no haber delimitado correctamente la ZPE de Niedere Tauern, en el Land de Estiria, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, y

— al no haber proporcionado a las ZPE de Maltsch, de Wiesengebiete im Freinwald, de Pfeifer Anger, de Oberes Donautal y de Untere Traun, en el Land de Alta Austria, y a la ZPE de Verwall, en el Land de Vorarlberg, una protección jurídica que cumpla las exigencias impuestas en los artículos 4 de la Directiva sobre las aves, y 6, apartado 2, en relación con el 7 de la Directiva sobre los hábitats.

Costas

116 A tenor del artículo 69, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. En el caso de autos, al haberse estimado parcialmente las pretensiones de una y otra parte, procede decidir que cada parte abone sus propias costas.

117 Con arreglo al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, la República Federal de Alemania, que ha intervenido como coadyuvante en el presente litigio, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres y 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres:

— al no haber clasificado correctamente, sobre la base de criterios ornitológicos, como zona de protección especial el lugar de Hanság, en el Land

de Burgenland, y al no haber delimitado correctamente la zona de protección especial de Niedere Tauern, en el Land de Estiria, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva 79/409, y

— **al no haber proporcionado a las zonas de protección especial de Maltsch, de Wiesengebiete im Freinwald, de Pfeifer Anger, de Oberes Donautal y de Untere Traun, en el Land de Alta Austria, y a la zona de protección especial de Verwall, en el Land de Vorarlberg, una protección jurídica que cumpla las exigencias impuestas en los artículos 4 de la Directiva 79/409, y 6, apartado 2, en relación con el 7 de la Directiva 92/43.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **La Comisión Europea, la República de Austria y la República Federal de Alemania cargarán con sus propias costas.**

Firmas