DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 oktober 2010 *

I mål C-535/07,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 30 november 2007,

Europeiska kommissionen, företrädd av R. Sauer och D. Recchia, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Österrike, företrädd av E. Riedl, E. Pürgy och K. Drechsel, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av M. Lumma och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

intervenient, meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen J.-C. Bonichot, tillförordnad ordförande på andra avdelningen, samt domarna L. Bay Larsen (referent) och C. Toader,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 juli 2009,

och efter att den 25 februari 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 eller 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) (nedan kallat fågeldirektivet) och artikel 6.2, jämförd med artikel 7, i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet), genom att

inte såsom särskilda skyddsområden (nedan även kallade SSO) enligt artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet korrekt och i enlighet med ornitologiska kriterier klassificera (när det gäller området Hanság i delstaten Burgenland) eller avgränsa (när det gäller området Niedere Tauern i delstaten Steiermark) de områden i Österrike som till antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av fåglar, och

inte ge vissa av de områden som redan klassificerats som särskilda skyddsområden ett rättsligt skydd som uppfyller kraven i artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet och artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, jämförd med artikel 7 i samma direktiv.

2 Genom beslut av domstolens ordförande den 26 maj 2008 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland att intervenera till stöd för Republiken Österrikes yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

Fågeldirektivet

3 I artikel 2 i fågeldirektivet föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna skall, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå”.

4 I artikel 3.1 i fågeldirektivet föreskrivs att mot bakgrund av kravet i artikel 2 i samma direktiv ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga de fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket EG-fördraget tillämpas. Enligt artikel 3.2 a i samma direktiv ska åtgärder som avser skyddet, bevarandet och återställandet av biotoper och livsmiljöer bland annat innefatta att avsätta skyddade områden.

5 Artikel 4.1, 4.2 och 4.4 första meningen i fågeldirektivet har följande lydelse:

”1. För de arter som anges i bilaga 1 skall särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

I samband med detta skall hänsyn tas till

a) utrotningshotade arter,

b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,

c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,

d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering skall hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna skall som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, skall medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

…

4. Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ovan skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna skall även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.”

Livsmiljödirektivet

6 I artikel 3.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs att ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden ska inrättas under beteckningen Natura 2000, vilket även ska omfatta områden som medlemsstaterna har SSO-klassificerat enligt bestämmelserna i fågeldirektivet.

7 Artikel 6.2 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.”

8 Enligt artikel 7 i nämnda direktiv ska [f]örpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i detta direktiv … ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i [fågeldirektivet] vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med [fågeldirektivet] har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.

Det administrativa förfarandet

9 Den 23 oktober 2001 sände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Österrike, i vilken kommissionen förklarade att Österrike inte hade SSO-klassificerat de områden som, vad gäller antal och storlek, är de mest lämpade, bland annat vad gäller att utse området Hanság och att avgränsa området Niedere Tauern. Kommissionen gjorde dessutom gällande att Österrike inte helt hade uppfyllt kraven i fågeldirektivet, vad avser det rättsliga skyddet för SSO i Österrike.

10 Republiken Österrike besvarade denna formella underrättelse genom att bland annat sända kommissionen en förteckning över olika fågelskyddsområden med angivande av hur de skyddas rättsligt. Österrike förklarade att olika områden helt eller delvis klassificerats som särskilda skyddsområden, som nationalpark, naturreservat, landskapsskyddat område, naturarvsområde eller viloområde och att det i olika delstater förekommer lagar eller föreskrifter som rör naturskydd.

11 Kommissionen sände den 18 oktober 2004 Republiken Österrike en kompletterande formell underrättelse som ersatte den första formella underrättelsen, i vilken kommissionen förklarade att klassificeringen och avgränsningen av de särskilda skyddsområdena fortfarande var felaktig och att det inte hade införts ett särskilt rättsligt skydd för de aktuella områdena. Kommissionen anmärkte bland annat att området Hanság fortfarande inte hade SSO-klassificerats och att området Niedere Tauern fortfarande inte hade utökats. Kommissionen angav vidare att de österrikiska fågelskyddsområdena i huvudsak skyddades genom lagstiftning som införts för ganska länge sedan och att de i vissa fall helt saknar rättsligt skydd. För de flesta skyddsåtgärder går det inte att utläsa ett specifikt skydd för de fågelarter som är värda att bevara och skydda. Enligt kommissionen måste lagstiftningen på området åtminstone klargöra att det föreligger ett särskilt skydd för fåglar, och detta även för det fall att skyddsnivån i princip visar sig vara tillräcklig, genom att det föreskrivs förbud mot ingrepp och en skyldighet att bevara fågellivet.

12 Republiken Österrike yttrade sig genom en skrivelse av den 21 december 2004. Österrike uttalade sig bland annat i frågan om rättsligt skydd för de berörda områdena genom vissa generella förklaringar och vissa mer specifika förklaringar som rör skyddet i olika delstater. I sistnämnda avseende menade Österrike att frågan huruvida det uttryckligen anges att lagstiftningen har till syfte att bevara eller skydda fågellivet saknar avgörande betydelse.

13 Kommissionen var inte nöjd med Republiken Österrikes förklaringar. Den sände därför den 15 december 2006 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat, i vilket medlemsstaten uppmanades att uppfylla sina skyldigheter inom en månad från yttrandets mottagande. I yttrandet angavs, vad avser områdena Hanság och Niedere Tauern, att medlemsstaten inte hade uppfyllt sina skyldigheter. Vad avser de berörda skyddsområdenas rättsliga skydd, preciserades att det rent allmänt, det vill säga även vad gäller fall då ett särskilt skyddsområde ingår i ett befintligt naturreservat med ett starkare nationellt eller regionalt rättsligt skydd, är av avgörande vikt att det i lagstiftning som rör fågelskyddsområden föreskrivs mål för bevarande av fågelarter och specifika krav som rör deras skydd och att deras livsmiljöer säkras, knutet till motsvarande åtgärder och skyldigheter. Vad rör ett stort antal SSO saknas emellertid fortfarande särskild lagstiftning med syfte att just skydda det berörda fågellivet.

14 Kommissionen fann inte Republiken Österrikes svar på det motiverade yttrandet övertygande och väckte därför förevarande talan.

Talan

Första anmärkningen: Åsidosättande av artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet genom att området Hanság inte har klassificerats som särskilt skyddsområde och genom att området Niedere Tauern har avgränsats på ett felaktigt sätt

15 Det ska inledningsvis erinras om att artikel 4.1 i fågeldirektivet medför en skyldighet för medlemsstaterna att SSO-klassificera de områden som vad gäller antal och storlek

är mest lämpade för bevarandet av de arter som nämns i bilaga 1 till nämnda direktiv. Enligt artikel 4.2 ska medlemsstaterna även SSO-klassificera häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden för de flyttfåglar som inte avses i bilaga 1 och som förekommer regelbundet, samt rastplatser längs deras färdväg (dom av den 6 mars 2003 i mål C-240/00, kommissionen mot Finland, REG 2003, s. I-2187, punkt 16).

Området Hanság har inte SSO-klassificerats

— Parternas argument

16 Kommissionen hävdar för det första att Republiken Österrike inte har uppfyllt sin skyldighet att klassificera området Hanság i enlighet med fågeldirektivets krav. Detta område har nämligen identifierats som det lämpligaste området för skydd av vissa fågelarter, däribland stortrapp (*Otis tarda*), ängshök (*Circus pygargus*) och jorduggla (*Asio flammeus*).

17 Republiken Österrike har svarat att området Hanság numera inte längre kan anses som det lämpligaste området för att bevara de arter som kommissionen har tagit upp. Andra områden har med tiden blivit viktigare för dessa arter. Österrike har emellertid medgett att det föreligger sakliga skäl för att utvidga detta områdes gränser och har anmärkt att området till större del redan omfattas av det skydd som föreskrivs i artikel 6.2–6.4 i livsmiljödirektivet, genom att det har utsetts till Natura 2000-område. Eftersom detta Natura 2000-område och de populationer av olika fågelarter som finns där redan omfattas av det skydd som föreskrivs i nämnda bestämmelser, medför det

enligt Österrike ingen större risk att man dröjer med att utvidga området som särskilt skyddsområde. Inga försämringar har för övrigt skett inom området Hanság. Slutligen har delstaten Burgenlands regering i en förordning av den 3 juni 2008, vilken har delgetts kommissionen, med tillämpning av fågeldirektivet, klassificerat Waasen-Hanság som europeiskt bevarandeområde.

18 Republiken Österrike anser därför att i vilket fall som helst kvarstår ingen överträdelse av fågeldirektivet, varför talan bör ogillas på denna punkt.

— Domstolens bedömning

19 Det ska anmärkas att Republiken Österrike under det administrativa förfarandet har medgett att området Hanság borde SSO-klassificeras och meddelat kommissionen att man har för avsikt att verkligen SSO-klassificera detta område.

20 Det är vidare utrett att delstaten Burgenlands regering, efter den i det motiverade yttrandet angivna fristens utgång, med tillämpning av fågeldirektivet klassificerat området Hanság som ”europeiskt bevarandeområde”.

21 Det går således inte att bestrida att området Hanság ingår bland de områden som är lämpligast för de aktuella arternas bevarande. De aktuella arterna omfattas av bilaga 1 till fågeldirektivet och det hänvisas till dem i artikel 4.1 i samma direktiv. Nämnda område borde således ha SSO-klassificerats enligt detta direktiv.

22 Förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och domstolen kan inte beakta senare förändringar (se, bland annat, dom av den 11 januari 2007 i mål C-183/05, kommissionen mot Irland, REG 2007, s. I-137, punkt 17). Eftersom den i punkt 20 ovan nämnda klassificeringen skedde efter den föreskrivna tidsfristens utgång, är anmärkningen om att området Hanság, i strid med artikel 4.1 i fågeldirektivet, inte har SSO-klassificerats välgrundad.

23 Konstaterandet ovan påverkas inte av den omständigheten att Republiken Österrike i förfarandet vid domstolen numera, utan tillräckligt stöd för sitt påstående, hävdar att området Hanság är mindre lämpat än ett annat område för bevarande av stortrapp, ängshök och jorduggla.

24 Detta konstaterande påverkas än mindre av den omständigheten, om den skulle styrkas, att detta område redan till stor del enligt livsmiljödirektivet är skyddat som Natura 2000-område och att fågellivet där inte har försämrats. För det första är regelverken i fågeldirektivet respektive livsmiljödirektivet klart avgränsade från varandra. Av detta följer att en medlemsstat inte kan undandra sig de skyldigheter som åligger den enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet genom att åberopa andra åtgärder än dem som föreskrivs i detta direktiv. För det andra kan den omständigheten att det berörda området inte har försämrats inte påverka medlemsstaternas skyldighet att

SSO-klassificera områden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2007 i mål C-418/04, kommissionen mot Irland, REG 2007, s. I-10947, punkt 38).

Felaktig avgränsning av det särskilda skyddsområdet Niedere Tauern

— Parternas argument

25 Det särskilda skyddsområdet Niedere Tauern hade en areal på 137 742 hektar år 1999 men minskades till cirka 87 000 hektar i maj 2001. Kommissionen har gjort gällande att avgränsningen av detta område innebär att området inte är tillräckligt stort för att uppfylla skyddskraven i artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet vad avser de berörda fågelarterna. I förevarande fall gäller detta särskilt arter som fjällpipare (*Charadrius morinellus*), tjäder (*Tetrao urogallus*), pärluggla (*Aegolius funereus*), sparvuggla (*Glaucidium passerinum*), spillkråka (*Dryocopus martius*), tretåig hackspett (*Picoides tridactylus*), gråspett (*Picus canus*) och järpe (*Bonasa bonasia*).

26 Enligt kommissionen har Republiken Österrike fortfarande inte vetenskapligt bevisat att den ursprungliga avgränsningen av området Niedere Tauern ska anses tekniskt felaktig.

27 Republiken Österrike har anmärkt att delstaten Steiermark under år 2008 har utökat det särskilda skyddsområdet Niedere Tauern i syfte att säkerställa skyddet för

fjällpipare. Denna utvidgning, som bygger på vetenskapliga studier, gör det dessutom möjligt att uppfylla de villkor som anges i artikel 4.1 i fågeldirektivet, eftersom de områden som är de mest lämpade, vad gäller antal och storlek, har SSO-klassificerats.

— Domstolens bedömning

28 Det särskilda skyddsområdet Niedere Tauerns areal minskades först från 137 742 hektar till cirka 87 000 hektar och utökades därefter till 101 880 hektar under år 2008, det vill säga efter den i det motiverade yttrandet föreskrivna tidsfristens utgång. Som angetts i punkt 22 ovan är det den tidpunkten som är avgörande för bedömningen av kommissionens talan om fördragsbrott.

29 Republiken Österrike har till och med själv medgett att utvidgningen motiverades av kravet att säkerställa ett lämpligt skydd för fjällpiparen, som är en art som nämns i bilaga 1 till fågeldirektivet.

30 Det räcker emellertid att konstatera att när den i det motiverade yttrandet angivna tidsfristen löpte ut var arealen för det särskilda skyddsområdet i fråga otillräckligt med hänsyn till skyddskraven i artikel 4.1 i fågeldirektivet.

31 Den första anmärkningen är således välgrundad vad avser åsidosättande av artikel 4.1 i fågeldirektivet.

Den andra anmärkningen: Åsidosättande av bestämmelserna i artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet och artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, jämförd med artikel 7 i samma direktiv, på grund av att en del av de områden som redan har SSO-klassificerats ges ett otillräckligt rättsligt skydd

Upptagande till sakprövning

— Parternas argument

32 Republiken Österrike har hävdat att kommissionen har utvidgat taleföremålet och att kommissionen vidare inte har anfört övertygande argument för att det ska anses föreligga konkreta åsidosättanden vad avser de angivna skyddade områdena.

33 Vad avser den första punkten har Österrike gjort gällande att det motiverade yttrandet inte avsåg ”förordningar” rörande redan utsedda ”europeiska bevarandeområden”, medan ansökan i förevarande mål även omfattar påstådda åsidosättanden av direktiven i fråga, som följer av dessa förordningar. Anmärkningarna i det motiverade yttrandet kan sammanfattas som ett påstående att Österrike inte har uppfyllt sin skyldighet att formulera bevarandemål för varje SSO, att genom tvingande åtgärder säkerställa att skyddsmålen uppnås, samt att upprätta kartor som uppfyller tvingande formkrav och att offentliggöra dem på ett lämpligt sätt. I ansökan har de materiella kraven rörande de särskilda skyddsområdenas rättsliga ställning däremot utökats i hög grad, så att kommissionen nu kräver att förordningarna rörande dessa områden måste innehålla områdes- och artspecifika skyldigheter och förbud samt konkreta åtgärder med syfte att säkerställa att relevanta bestämmelser i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet följs.

34 Republiken Österrike har som exempel hänvisat till att anmärkningen att de bestämmelser rörande europeiska bevarandeområden som har antagits av delstaterna Steiermark och Niederösterreich inte uppfyller unionsrättens krav inte har någon motsvarighet i kommissionens sammanfattning i dess motiverade yttrande. Vad avser delstaten Salzburg har kommissionen, i den kompletterande formella underrättelsen, inte heller angett att den rättsliga ställning som denna delstat har beviljat det särskilda skyddsområdet var otillräcklig, utan har endast angett – och detta först i det motiverade yttrandet – området Salzachauen som ett SSO med ett otillräckligt rättsligt skydd.

35 Vad avser den andra punkten har Republiken Österrike hävdat att varken det motiverade yttrandet eller ansökan ger någon ledning vad avser vilka åsidosättanden som kommissionen gör gällande och vilka SSO som avses. Österrike saknar således möjlighet att försvara sig på ett effektivt sätt. Eftersom det inte anges vilket innehåll och vilken omfattning de nödvändiga åtgärderna för att uppfylla skyldigheterna i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet ska ha, löper Republiken Österrike under obegränsad tid risken att bli föremål för ett fastställelseförfarande avseende åsidosättande av skyldigheter som följer av en dom där det fastställs att det fördragsbrott som är föremål för den nu aktuella talan föreligger.

36 Vad rör delstaten Burgenland har kommissionen inte preciserat vilka områden som saknar tillräckligt rättsligt skydd. Kommissionen har vad avser de aktuella områdena i delstaten Oberösterreich vidare nöjt sig med att ange att det rättsliga skyddet är otillräckligt. Vad slutligen avser delstaten Tyrolen har kommissionen grundat sig på området Tiroler Lechtal som exempel, för att påvisa att samtliga bestämmelser som har antagits för att skydda Natura 2000-områden i Tyrolen är allmänna bestämmelser som inte ger ett tillräckligt rättsligt skydd.

37 På den första punkten har kommissionen svarat att ansökan och det motiverade yttrandet i huvudsak är identiska vad avser anmärkningen om att de områden som redan SSO-klassificerats har getts ett otillräckligt rättsligt skydd. De existerande

förordningarna om europeiska bevarandeområden har således inte uteslutits från föremålet för talan. Skyldigheterna och förbuden rörande särskilda skyddsområden är dessutom i vilket fall som helst bindande för Republiken Österrike. Argumentet att det som anförs i det motiverade yttrandet inte specifikt omfattar anmärkningen rörande otillräckligt skydd i delstaterna Steiermark och Niederösterreich saknar således grund. Även om rättsläget i delstaten Salzburg inte uttryckligen nämns i den kompletterande formella underrättelsen, saknar Österrike stöd för sitt påstående att anmärkningen med exemplet rörande skydd för SSO i Burgenland saknar bäring på delstaten Salzburgs lagstiftning, särskilt vad gäller området Salzachauen.

38 Vad avser den andra punkten har kommissionen hävdat att det motiverade yttrandet borde ges en vidare förståelse, så att den föreskrivna skyddsnivån kunde definieras kvalitativt genom tydliga krav som klargör för Republiken Österrike för vilka SSO det krävs ytterligare åtgärder för införlivande och hur dessa bör utformas. Detta förklaras mer utförligt i ansökan vad rör varje enskild delstat och varje enskilt SSO, och detta innebär inte att föremålet för talan ändras. Österrike har varit i stånd att försvara sig på denna punkt, och Österrike har utnyttjat denna möjlighet i hög grad.

39 Kommissionen har slutligen gjort gällande att ansökan inte lämnar något utrymme för tvivel vad avser den omständigheten att inget SSO i delstaterna Burgenland och Oberösterreich hade getts ett tillräckligt skydd och att det inte fastställts något specifikt skydds- eller bevarandemål för dessa områden vid utgången av den i det motiverade yttrandet föreskrivna tidsfristen. Anmärkningen om avsaknad av specifika skydds- och bevarandemål, där hänsyn tas till situationen för varje enskild fågelart, gäller också området Tiroler Lechtal i delstaten Tyrolen. Skyddet är vidare otillräckligt vad avser de elva Natura 2000-områden som utsetts av nämnda delstats myndigheter.

— Domstolens bedömning

40 Domstolen erinrar om att föremålet för en talan om fördragsbrott fastställs genom kommissionens motiverade yttrande, varför talan måste avse samma skäl och grunder som dem som anges i det yttrandet (se dom av den 9 november 2006 i mål C-236/05, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-10819, punkt 10 och där angiven rättspraxis).

41 Föremålet för talan ska dessutom enligt fast rättspraxis avgränsas av kommissionens formella underrättelse till den berörda medlemsstaten och dess efterföljande motiverade yttrande. Föremålet får därefter inte utvidgas. Möjligheten för den berörda medlemsstaten att inkomma med sina synpunkter utgör nämligen, även om staten väljer att inte använda sig av den, en i fördraget avsedd väsentlig garanti, och beaktandet av denna garanti är ett viktigt formellt krav för ett korrekt genomförande av förfarandet vid fastställelse av fördragsbrott från en medlemsstats sida. Följaktligen ska det motiverade yttrandet och kommissionens talan vila på samma grunder som anförs till stöd för den formella underrättelse som inleder det administrativa förfarandet. Om så inte är fallet kan detta fel inte anses avhjälpt av att den svarande medlemsstaten har inkommit med synpunkter på det motiverade yttrandet (se dom av den av den 18 december 2007 i mål C-186/06, kommissionen mot Spanien, REG 2007, s. I-12093, punkt 15 och där angiven rättspraxis).

42 Det motiverade yttrandet och talan måste innehålla en konsekvent och precis framställning av anmärkningarna, så att medlemsstaten och domstolen exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av unionsrätten. Detta är nödvändigt för att nämnda stat på ett ändamålsenligt sätt ska kunna göra sina anmärkningar gällande och för att domstolen ska kunna kontrollera om det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger (se dom av den 18 december 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 18).

Utvidgning av föremålet för talan

43 Det ska inledningsvis konstateras att det i det motiverade yttrandet visserligen anges att ett stort antal SSO fortfarande inte har reglerats särskilt, vilket i Österrike normalt sker genom en ”förordning om europeiska bevarandeområden”, i syfte att skydda det berörda fågellivet. Yttrandet har emellertid formulerats så, att det inte är uteslutet att SSO, för vilka det redan föreligger ”förordningar om europeiska bevarandeområden”, även omfattas av detta yttrande. Det ska härvid erinras om att Republiken Österrike, sedan den erhållit det motiverade yttrandet, informerade kommissionen om att fågelbevarandeområdet Flachwasserbiotop Neudenstein år 2005 hade klassificerats som europeiskt bevarandeområde genom delstaten Kärntens regerings förordning av den 23 maj 2005 (LGBl. nr 47/2005).

44 Det ska vidare anmärkas att kommissionens ansökan, i den del kommissionen där uttrycker åsikten att förordningarna om SSO måste innehålla områdes- och artspecifika skyldigheter och förbud samt åtföljas av konkreta åtgärder med syfte att säkerställa att relevanta bestämmelser i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet följs, i allt väsentligt har samma ordalydelse som det motiverade yttrandet. I det motiverade yttrandet anges nämligen att ”rent allmänt … ska bevarandemål, det vill säga fågelarter och de specifika krav som ställs vad avser deras skydd och återupprättande av deras livsmiljöer, tillsammans med motsvarande åtgärder och skyldigheter, vara ett grundläggande element i bestämmelser om skyddsområden”.

45 Anmärkningen att delstaterna Steiermarks och Niederösterreichs förordningar om europeiska bevarandeområden inte uppfyller unionsrättens krav förekommer inte i det motiverade yttrande och kan således inte upptas till sakprövning.

46 Vad avser anmärkningen att delstaten Salzburgs särskilda skyddsområden, i synnerhet området Salzachauen, inte har getts ett tillräckligt rättsligt skydd, är det ostridigt mellan parterna att den kompletterande formella underrättelsen inte nämner situationen i denna delstat och än mindre just detta område. Talan kan således inte upptas till sakprövning såvitt avser det rättsliga skyddet för SSO i delstaten Salzburg.

47 Av det ovanstående följer att talan inte kan upptas till sakprövning såvitt avser det rättsliga skyddet för SSO i delstaterna Salzburg, Steiermark och Niederösterreich.

Bristande precision och sammanhang

48 Det är utrett att kommissionen kritiserar Republiken Österrike för att den inte har gett en del redan SSO-klassificerade områden ett rättsligt skydd som uppfyller unionsrättens krav. Kommissionen har som stöd för sitt påstående anfört omständigheter som den menar visar på brister i det gällande systemet för rättsligt skydd för SSO i Österrike. Kommissionen har härvid preciserat sin allmänna anmärkning genom att beskriva situationen i olika delstater i denna medlemsstat.

49 Anmärkningen kan således inte anses vara oprecis eller osammanhängande.

50 Det ska vidare anmärkas att även om det motiverade yttrandet ska innehålla en konsekvent och detaljerad redogörelse för skälen till varför kommissionen anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördraget, är kommissionen emellertid inte skyldig att i yttrandet ange vilka åtgärder

som skulle kunna undanröja det påtalade fördragsbrottet (se dom av den 2 juni 2005 i mål C-394/02, kommissionen mot Grekland, REG 2005, s. I-4713, punkt 21 och där angiven rättspraxis). Kommissionen är inte heller skyldig att ange sådana åtgärder i ansökan.

51 Påståendet att kommissionen inte har anfört tillräckliga bevis för att skyddet för SSO i delstaterna Burgenland, Oberösterreich och Tyrolen är otillräckligt måste prövas i sak.

52 Talan om fördragsbrott kan således upptas till sakprövning inom de gränser som anges i punkt 47 ovan.

Prövning i sak

— Parternas argument

53 Kommissionen har hävdat att en del av de områden som redan har SSO-klassificerats i Österrike saknar tillräckligt rättsligt skydd för att uppfylla kraven i artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet och artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, jämförd med artikel 7 i samma direktiv. Kommissionen har härvid gjort gällande att de skyldigheter eller förbud som följer av dessa bestämmelser, vilka inte bara måste avse angivna SSO och arter utan även vara bindande och offentliggöras på lämpligt sätt, måste framgå av samma bindande rättsakt som den som för varje SSO fastställer vilka arter och livsmiljöer som ska skyddas samt bevarandemålen. Rent allmänt har ett SSO ett otillräckligt rättsligt

skydd när SSO-klassificeringen är knuten till ett naturreservat eller en annan form av klassificerat område som redan existerar och som skyddas genom nationella eller regionala åtgärder.

54 Republiken Österrike har svarat att kommissionens ståndpunkt, att skyldigheter eller förbud rörande olika fågelarter måste vara bindande och offentliggöras på lämpligt sätt, är för långtgående när den formuleras på detta generella sätt. Det finns inte heller någon regel som föreskriver att dessa skyldigheter eller förbud måste framgå av samma bindande rättsakt som den som fastställer såväl vilka arter och livsmiljöer som ska skyddas i varje SSO som bevarandemålen. Argumentet att bevarandemålen, i den mening som avses i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, måste fastställas i en sådan rättsakt saknar också stöd. Österrike har slutligen understrukit att eftersom skyddet för naturreservat i allmänhet omfattar samtliga djur- och växtarter i området samt deras livsmiljö och landskap, är dessa förbud mer omfattande än vad som gäller för ”europeiska bevarandeområden”, vilka i allmänhet syftar till att skydda vissa angivna arter och livsmiljöer.

55 Förbundsrepubliken Tyskland har i sin interventionsinlaga gjort gällande att det i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet inte föreskrivs att åtgärderna för skydd och bevarande måste bestå av särskilt angivna skyldigheter eller förbud, det vill säga att de måste avse angivna områden och skyddsobjekt. Även om man utgår från att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva sådana skyldigheter och förbud, innehåller direktiven på intet sätt föreskrifter som syftar till en viss konkretiseringsnivå. Direktiven föreskriver inte heller en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa bindande ”bevarandemål”. Det föreligger än mindre en skyldighet att definiera dessa mål i samma rättsakt som den som reglerar vad som ska skyddas och vilka specifika skyldigheter och förbud som måste iakttas.

— Domstolens bedömning

56 Enligt domstolens praxis medför artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet en skyldighet för medlemsstaterna att ge de särskilda skyddsområdena ett rättsligt skydd, som gör det möjligt att bland annat säkerställa överlevnad och fortplantning för de fågelarter som nämns i bilaga 1 till direktivet samt fortplantning, ruggning och övervintring av regelbundet förekommande flyttfågelarter som inte anges i nämnda bilaga (se dom av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike, REG 1999, s. I-1719, punkt 21, av den 13 december 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 153, och av den 11 december 2008 i mål C-293/07, kommissionen mot Grekland, punkt 22).

57 Det är vidare utrett att det i artikel 4 i fågeldirektivet föreskrivs en särskilt riktad och förstärkt ordning både för de arter som anges i bilaga 1 och för flyttfåglar. Ordningen motiveras av att det rör sig om de mest hotade arterna respektive arter som utgör ett gemensamt arv för Europeiska unionen (dom av den 11 juli 1996 i mål C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, REG 1996, s. I-3805, punkt 23, av den 13 december 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 46, och dom av den 11 december 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 23).

58 Enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, vars skyldigheter ersätter skyldigheterna enligt artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 i det direktivet, ska det rättsliga skyddet för dessa områden även säkerställa att försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt betydande störningar av de arter för vilka områdena har utsetts förhindras (se dom av den 27 februari 2003 i mål C-415/01, kommissionen mot Belgien, REG 2003, s. I-2081, punkt 16, och dom av den 11 december 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 24).

59 Vidare får skyddet av SSO inte begränsas till att förebygga skador och störningar som orsakas av människor. Det måste alltefter de faktiska förhållandena även omfatta positiva åtgärder för att bevara eller förbättra områdets tillstånd (dom av den 13 december 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 154).

60 Det framgår av lydelsen av artikel 249 tredje stycket EG (nu artikel 288 tredje stycket FEUF) att ett direktiv ska vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat med avseende på det resultat som ska uppnås, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Av detta följer att Republiken Österrike, såsom vilken annan medlemsstat som helst, har möjlighet att välja form och tillvägagångssätt för att genomföra fågeldirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 157).

61 Även om det är korrekt att det beträffande fågeldirektivet är av särskild vikt att införlivandet sker på ett noggrant sätt, eftersom förvaltningen av det gemensamma arvet har anförtrotts respektive medlemsstat för dess territorium (se dom av den 13 december 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkterna 64 och 159), kan direktivet i vilket fall som helst inte tvinga medlemsstaterna att införa de skyldigheter och förbud som följer av artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet och artikel 6.2 i livsmiljödirektivet i den rättsakt där det för varje SSO fastställs vilka arter och livsmiljöer som ska skyddas samt bevarandemålen.

62 Vad avser nämnda skyldigheter, vilka kommissionen hävdar måste vara positiva och specifika för angivna SSO och arter, framgår det av punkt 59 ovan samt punkt 34 i dom av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2005, s. I-9017), att det inte föreligger ett systematiskt krav att vidta positiva åtgärder för att bevara och förbättra ett SSO:s tillstånd, utan kravets omfattning beror på den konkreta situationen i berört SSO.

63 Vad avser de förbud som, efter vad som sägs, borde vara specifika för angivna SSO och arter, är det visserligen riktigt att skyddet för SSO mot viss verksamhet kräver att sådana förbud måste förhindra att denna verksamhet får skadliga följder (dom av den 13 december 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 208). Det finns emellertid inget som tyder på att det, för att detta mål ska kunna uppnås, nödvändigtvis krävs att specifika förbud föreskrivs för varje SSO eller, såsom framgår av punkt 20 i dom av den 7 december 2000 i mål C-374/98, kommissionen mot Frankrike (REG 2000, s. I-10799), för varje angiven art.

64 Vad avser angivande av skyddade arter och livsmiljöer för varje enskilt SSO, ska det anmärkas att avgränsningen av ett SSO ska ske på ett otvetydigt bindande sätt (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 22) och att samma sak gäller angivande av de arter som gör att ett område ska SSO-klassificeras. Om så inte vore fallet skulle det nämligen uppstå en risk att skyddsmålet enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, och artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, jämförd med artikel 7 i samma direktiv, inte kan uppnås till fullo.

65 Vad avser bevarandemålen framgår det, av punkterna 20 och 21 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, att den omständigheten att SSO måste ges ett rättsligt skydd inte innebär att dessa mål måste anges särskilt för varje enskild art. Med hänsyn till vad som sagts i punkterna 60 och 61 ovan finns det ingen anledning att anse att bevarandemålen måste anges i samma rättsakt som den som avser vilka olika arter och livsmiljöer som ska skyddas i ett visst SSO.

66 Domstolen övergår därefter till att pröva påståendet att det rättsliga skyddet är otillräckligt när en SSO-klassificering fastställs för ett naturreservat eller en annan form av klassificerat område som redan existerar och som skyddas genom nationella eller regionala åtgärder. Som anförts ovan i punkt 57 föreskrivs i artikel 4 i fågeldirektivet en särskilt riktad och förstärkt ordning både för de arter som anges i bilaga 1 och för

flyttfåglar. Det är detta som är särskilt utmärkande för det skydd som måste finnas för SSO, till skillnad från vad som är fallet med den mindre ingripande skyddsordningen enligt artikel 3 i fågeldirektivet, vilken gäller för samtliga fågelarter som avses i nämnda artikel (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Royal Society for the Protection of Birds, punkterna 19 och 24). Detta innebär emellertid inte att det enda effektiva sättet att skydda ett sådant område är att definiera och införa ett särskilt angivet rättsligt skydd för varje enskilt SSO.

67 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att i förevarande fall har det inte styrkts att det finns stöd för anmärkningen att Österrike rent allmänt har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet, och artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, jämförd med artikel 7 i samma direktiv.

68 Det ska således prövas – inom de gränser som anges i punkt 47 ovan – huruvida talan om fördragsbrott är välgrundad vad avser gällande lagstiftning i de olika delstaterna vid utgången av den i det motiverade yttrandet angivna tidsfristen.

Delstaten Burgenland

— Parternas argument

69 Kommissionen har hävdat att eftersom Natura 2000-områdena inte har omvandlats till europeiska bevarandeområden och getts det rättsliga skydd som följer av en sådan klassificering, föreligger inte ett tillräckligt skydd för de särskilda skyddsområdena i delstaten Burgenland.

70 Republiken Österrike har nämnt vissa områden för vilka den hävdar att det pågår ett arbete med att införa lagstiftning som innebär att dessa områden kommer att klassificeras som europeiska bevarandeområden. Endast området Auwiesen Zickenbachtal har klassificerats som ”europeiskt bevarandeområde Auwiesen Zickenbachtal” genom delstaten Burgenlands regerings förordning av den 23 mars 2008.

— Domstolens bedömning

71 Det framgår både av parternas argument och av den skrivelse som Republiken Österrike den 20 februari 2007 sände till kommissionen som svar på det motiverade yttrandet att vid utgången av den i det motiverade yttrandet föreskrivna tidsfristen hade inget område ännu SSO-klassificerats i delstaten Burgenland. Den andra anmärkningen avser emellertid, såsom framgår av ansökan i förevarande mål, endast redan SSO-klassificerade områden.

72 Denna anmärkning saknar således relevans vad avser situationen i nämnda delstat och kan således inte upptas till sakprövning.

Delstaten Wien

— Parternas argument

73 Kommissionen har gjort gällande att de fyra områden som har SSO-klassificerats i denna delstat, vilket skedde först den 17 oktober 2007, inte har getts ett tillräckligt rättsligt skydd.

74 Republiken Österrike har svarat att nämnda SSO har getts ett skydd som uppfyller kraven i artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet samt artiklarna 6.2 och 7 i livsmiljödirektivet.

— Domstolens bedömning

75 Det har inte ifrågasatts att de här aktuella områdena inte hade SSO-klassificerats när den i det motiverade yttrandet föreskrivna tidsfristen löpte ut.

76 Av samma skäl som anges i punkt 71 ovan kan därför den andra anmärkningen inte upptas till sakprövning såvitt avser situationen i delstaten Wien.

Delstaten Kärnten

— Parternas argument

77 Enligt kommissionen kan det rättsliga skydd som följer av att Flachwasserbiotop Neudenstein, vilket var det enda område som hade SSO-klassificerats när den i det motiverade yttrandet föreskrivna tidsfristen löpte ut, har klassificerats som europeiskt bevarandeområde för fåglar inte anses medföra att detta område ges ett tillräckligt skydd, eftersom det i den aktuella nationella lagstiftningen varken föreskrivs specifika åtgärder och bevarandemål vad avser de konkret berörda fågelarterna eller ges en kartbeskrivning av detta SSO.

78 Republiken Österrike har endast förklarat att området har SSO-klassificerats.

— Domstolens bedömning

79 I 2 § i delstatens Kärntens förordning av den 23 maj 2005 rörande detta SSO anges att eftersom villkoren för skydd i 2 § i samma delstatsregerings förordning av den 8 november 1994, vilken har offentliggjorts i delstatens officiella tidning nr 92/1994, medför ett tillräckligt skydd, är det inte nödvändigt att som en kompletterande åtgärd fastställa skyldigheter, förbud, tillståndsrestriktioner och bevarandeåtgärder vad avser det europeiska bevarandeområdet Flachwasserbiotop Neudenstein.

80 I 3 § i samma förordning av den 23 maj 2005 föreskrivs dessutom att förordningen rör bevarande, utveckling eller återställande av ett tillstånd som gynnar bevarandet av de skyddade arter som anges i bilagan.

81 Med hänsyn till vad som har anförts ovan i punkt 65 och till att ingen bevisning har anförts till stöd för påståendet att de bevarandemål som gäller för de fågelarter som åsyftas i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, och de arter som anges i bilagan till nämnda förordning, i förevarande fall innebär ett krav på att det måste antas mer detaljerade bestämmelser än dem som har antagits av Kärntens delstatsregering, finner domstolen att kommissionens anmärkning saknar stöd på denna punkt.

82 Vad avser påståendet att det inte getts en kartbeskrivning av nämnda SSO, konstaterar domstolen att även om det är sant att en sådan kartbeskrivning kan ge en klar avgränsning av ett område, är det, såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 84 i sitt förslag till avgörande, inte det enda lämpliga och tillförlitliga sättet att avgränsa ett område.

83 Kommissionens anmärkning saknar således stöd även på denna punkt.

84 Talan kan således inte bifallas såvitt avser den andra anmärkningen, i den del denna rör situationen i delstaten Kärnten.

Delstaten Oberösterreich

85 Kommissionen har hävdat att gällande skyddsordning vad avser de elva SSO som denna delstat har anmält är otillräcklig. För det första har inga bestämmelser antagits vad avser de särskilda skyddsområdena Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal och Untere Traun. För det andra ger de gällande bestämmelserna för områdena Traun-Donau-Aven, Ettenau, Frankinger Moos, Dachstein, Unterer Inn och Nationalpark Kalkalpen inte ett tillräckligt skydd.

86 Kommissionen har påstått att det vad avser de särskilda skyddsområdena Ettenau, Traun-Donau-Aven och Frankinger Moos har antagits allmänna

naturskyddsförordningar som, vad avser de två sistnämnda områdena, endast reglerar tillåtna ingrepp. Vad avser de särskilda skyddsområdena Dachstein, Unterer Inn och Nationalpark Kalkalpen regleras de i specifika förordningar rörande europeiska bevarandeområden, i vilka det i huvudsak endast föreskrivs ett allmänt förbud mot ingrepp.

87 Republiken Österrike har anfört att delstaten Oberösterreichs regering är i färd med att utarbeta de förordningar som fattas. Österrike vänder sig emellertid mot kommissionens påstående att samtliga SSO i denna delstat saknar tillräckligt rättsligt skydd. De SSO som för närvarande skyddas som naturreservat åtnjuter nämligen, enligt 25 § i 2001 års lag om skydd av natur och landskap i Oberösterreich (Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001, LGBl. nr 129/2001), ett absolut skydd som går utöver vad som föreskrivs i fågeldirektivet. Österrike har hänvisat till områdena Dachstein och Nationalpark Kalkalpen som exempel på områden som åtnjuter tillräckligt skydd, med angivande av en rad nationella bestämmelser som är inriktade just på fåglars bevarande.

— Domstolens bedömning

88 Vad avser de särskilda skyddsområdena Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal och Untere Traun står det klart att ingen relevant lagstiftning har meddelats kommissionen eller tagits upp i förfarandet vid domstolen. Kommissionen har således stöd för sin anmärkning att den lagstiftning som rör dessa SSO är otillräcklig.

89 Vad avser det rättsliga skyddet för övriga SSO, konstaterar domstolen att kommissionen inte har visat att detta skydd, med hänsyn till den konkreta situationen i varje

enskilt område, inte uppfyller relevanta krav i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet, och att dess obestyrkta påståenden således inte visar att dess anmärkning är välgrundad, varför den ska avfärdas på denna punkt.

90 Såvitt avser den del av den andra anmärkningen som rör situationen i delstaten Oberösterreich kan talan således endast bifallas i den del som avser de särskilda skyddsområdena Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal och Untere Traun.

Delstaten Vorarlberg

— Parternas argument

91 Kommissionen har gjort gällande att det i gällande lagstiftning i denna delstat varken föreskrivs specifika skydds- och bevarandemål, konkreta åtgärder, eller skyldigheter eller förbud, för särskilda skyddsområden. Vad närmare bestämt avser det särskilda skyddsområdet Klostertaler Bergwälder har kommissionen gjort gällande att det skydd för detta område som följer av delstaten Vorarlbergs regerings skogsvårdsplan är otillräckligt. Det särskilda skyddsområdet Verwall ges särskilt skydd genom en förordning som nämnda delstatsregering antog efter den i det motiverade yttrandet föreskrivna tidsfristens utgång. Denna förordning innehåller skyldigheter, förbud och bestämmelser som syftar till skydd för och bevarande av nämnda område samt de skyddade arter som förekommer i området.

92 Republiken Österrike har svarat att de särskilda skyddsområdena Rheindelta, Lauteracher Ried, Bangser Ried och Matschels omfattas av förordningar om skyddsområden

som innehåller förbud mot åtgärder och användning som försämrar naturliga livsmiljöer för de arter för vilka områdena har upprättats eller som medför betydande störningar för dessa arter. Vad avser det särskilda skyddsområdet Klostertaler Bergwälder har en bindande skogsvårdsplan utarbetats på behöriga myndigheters uppdrag i syfte att genomföra de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att bibehålla ett bevarandetillstånd som gynnar de fågelarter som avses i bilaga 1 till fågeldirektivet och som förekommer i detta område.

— Domstolens bedömning

93 I 13 § punkt 2 i naturskyddsförordningen (LGBl. nr 36/2003) föreskrivs att delstaten Vorarlbergs regering är skyldig att i nödvändig omfattning genom styrdokument eller andra överenskommelser, eller genom beslut eller förordningar, besluta om åtgärder för underhåll, utveckling och bevarande av de berörda områdena i enlighet med ekologiska krav, bland annat hos de fågelarter som anges i bilaga 1 till fågeldirektivet och som förekommer i dessa områden.

94 14 § i nämnda förordning innehåller ett uttryckligt förbud mot försämringar medan 15 § i samma förordning innehåller en föreskrift om miljökonsekvensutredning och i förekommande fall en skyldighet att inhämta tillstånd, utifrån bevarandemålen, vilka följer av kravet på ett bevarandetillstånd som gynnar naturliga livsmiljöer och de arter som anges i bilagan, vilka är avgörande för att ett område ska utses.

95 Vad avser de särskilda skyddsområdena Rheindelta, Lauteracher Ried, Bangser Ried, Matschels och Klostertaler Bergwälder, tillkommer dessutom de åtgärder som Republiken Österrike har hänvisat till och som beskrivs i punkt 92 ovan.

96 Med hänsyn till vad som har anförts bland annat ovan i punkt 65 och till att ingen bevisning har anförts till stöd för att bevarandemålen, vad avser de fågelarter som åsyftas i artikel 4.1 i fågeldirektivet, i förevarande fall medför ett krav att det antas mer detaljerade bestämmelser än dem som har antagits av Vorarlbergs delstatsregering, finner domstolen att kommissionens anmärkning saknar stöd vad avser de SSO som anges i punkt 95 ovan.

97 Vad avser det särskilda skyddsområdet Verwall finns det, till skillnad från vad som är fallet med de SSO som anges i punkt 95 ovan, inget som tyder på att detta område åtnjöt ett särskilt rättsligt skydd vid den i det motiverade yttrandet föreskrivna tidsfristens utgång. Nämnda regering antog dessutom en kort tid efter denna tidsfrists utgång en förordning som innehåller en rad specifika skyddsåtgärder, vilket visar att detta SSO, i förevarande fall, inte åtnjöt tillräckligt skydd innan dessa åtgärder vidtogs. Talan ska således bifallas på denna punkt.

98 Såvitt avser den del av den andra anmärkningen som rör situationen i delstaten Vorarlberg, ska talan således bifallas i den del som avser det särskilda skyddsområdet Verwall.

Delstaten Tyrolen

99 Enligt kommissionen medför de allmänna bestämmelser som gäller i denna delstat inte ett tillräckligt skydd för de särskilda skyddsområdena i denna delstat. Tyrolens delstatsregering har visserligen antagit en förordning som innehåller en förteckning över elva Natura 2000-områden, men i denna rättsakt anges inte vilka fågelarter som ska skyddas, eller skydds- och bevarandemål, och den innehåller inte heller några grundläggande uppföranderegler. Det föreskrivs inte några specifika bevarandemål, vilka i stället, rent allmänt, får ersättas av skyddet för livsmiljöer och fåglar som anges i tekniska faktablad, i enlighet med 14 § punkt 11 i delstaten Tyrolens naturskyddslag från år 1997, i dess lydelse av den 12 maj 2004 (LGBl. nr 50/2004) (nedan kallad TNSchG). Kommissionen har särskilt gjort gällande att det rättsliga skyddet för det särskilda skyddsområdet Tiroler Lechtal är otillräckligt.

100 Republiken Österrike har anfört att man har införlivat fågeldirektivet och livsmiljödirektivet genom anpassningar av en redan utvecklad skyddsordning, som bland annat reglerar naturreservat, naturparker, landskapsskyddsområden, viloområden och skyddade områden. Detta har skett genom att anpassa de gällande skyddsområdesbestämmelserna till dessa direktiv och genom att komplettera dessa bestämmelser. För skyddsområdena gäller ett antal förbud, skyldigheter och tillståndsförfaranden.

101 Med utgångspunkt från ett program som antogs i december 2004 kommer samtliga SSO i delstaten Tyrolen att bli föremål för en samordnad förvaltning i syfte att uppnå olika skyddsmål som fastställs för varje enskilt område och i syfte att på ett långsiktigt och hållbart sätt säkerställa bland annat att existerande fågelarter i varje berört

område bevaras. Republiken Österrike har hävdat att den övergångsordning som föreskrivs i 14 § TNSchG garanterar ett tillräckligt skydd för dessa SSO fram till dess att olika bevarandemål definieras i en särskild förordning.

102 Österrike har på ett detaljerat sätt beskrivit den skyddsordning som gäller för det särskilda skyddsområdet Tiroler Lechtal och menar att denna ordning uppfyller kraven i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet.

— Domstolens bedömning

103 Enligt 3 § nionde stycket punkt 9 TNSchG består bevarandemålen i att bibehålla och återupprätta ett bevarandetillstånd som gynnar de arter som anges i bilaga 1 till fågeldirektivet och i 4 § punkt 2 i samma lag, och som förekommer i ett europeiskt bevarandeområde för fåglar eller för deras livsmiljöer.

104 Enligt 14 § punkt 3 TNSchG är denna delstats regering skyldig att genom förordning fastställa bevarandemål för varje enskilt Natura 2000-område och, om nödvändigt, anta de bestämmelser och vidta de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att ett gynnsamt bevarandetillstånd ska kunna uppnås.

105 I 14 § punkt 11 TNSchG föreskrivs, vad avser övergångsperioden fram till dess sådana förordningar antas, att bevarandemålen under denna period ersätts av det skydd för livsmiljöer och vilt växt- och djurliv, däribland fåglar, som fastställs i standardiserade informationsformulär.

106 Kommissionens beslut 97/266/EG av den 18 december 1996 om ett formulär för upplysningar om områden som föreslagits som Natura 2000-områden (EGT L 107, s. 1)

innehåller föreskrifter om sådana formulär. Det är utrett att ett sådant formulär i enlighet med relevant lagstiftning i delstaten Tyrolen har offentliggjorts, att det medför rättsverkningar gentemot tredje man samt att det innehåller uppgifter om de fågelarter vilka har motiverat att det berörda området har SSO-klassificerats. Nämnda formulär innehåller även bland annat en beskrivning av området, en bedömning av dess egenskaper och betydelse, särskilt med hänsyn till bland annat fågeldirektivets bevarandemål, samt en utvärdering av området för var och en av nämnda arter.

107 Det har, därutöver, inte ifrågasatts att det för vart och ett av de särskilda skyddsområdena i denna delstat föreskrivs ett stort antal förbud, skyldigheter och tillståndsförfaranden, vilka för vart och ett av dessa områden kompletterar allmänna skyldigheter att inhämta tillstånd och lagstadgade förbud.

108 Det framgår exempelvis av handlingarna i målet att det i naturreservat råder ett principiellt förbud mot att bygga, uppföra eller placera anläggningar, att anlägga, utöka eller flytta vägar och stigar, att avlägsna eller fylla ut mark, utom vad avser bebyggda inhägnade markområden, att nyplantera träd, att landa eller lyfta med luftfarkoster, att ägna sig åt bullrande verksamhet, att använda gödningsmedel och giftiga medel samt att färdas med motorfordon. Vad avser SSO gäller dessutom ett allmänt tillträdesförbud förutom ovannämnda förbud.

109 Mot denna bakgrund kan det inte anses styrkt att gällande SSO-skydd i delstaten Tyrolen är otillräckligt enligt artikel 4.1 eller 4.2 i fågeldirektivet och artikel 6.2, i livsmiljödirektivet, jämförd med artikel 7 i samma direktiv.

110 Detta gäller i synnerhet för det särskilda skyddsområdet Tiroler Lechtal, vilket även åtnjuter skydd som naturpark och i vilket ett mindre område (Tiroler Lech) har utsetts till naturreservat.

111 Slutsatserna i de två punkterna ovan påverkas inte av den omständigheten att det i 14 § punkt 3 TNSchG föreskrivs att delstaten Tyrolens regering är skyldig att genom förordning fastställa bevarandemål för varje Natura 2000-område. Även om ett sådant system kan förbättras förefaller i förevarande fall det system som redan har införts i denna delstat inte vara otillräckligt för att det ska anses uppfylla bevarandekraven.

112 Den andra anmärkningen saknar således stöd vad avser situationen i delstaten Tyrolen.

113 Det har visserligen redan konstaterats att de särskilda skyddsområdena i fråga inte åtnjuter ett tillräckligt rättsligt skydd enligt de krav som följer av relevanta bestämmelser i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet. Domstolen förfogar emellertid inte över tillräckliga upplysningar för att avgöra huruvida de arter som gör att områdena har SSO-klassificerats omfattas av både artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet eller endast av en av dessa bestämmelser.

114 Det ska således i detta avseende hänvisas till artikel 4 i fågeldirektivet.

115 Mot bakgrund av samtliga ovan angivna överväganden, konstaterar domstolen att Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i fågeldirektivet och artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, jämförd med artikel 7 i samma direktiv, genom att

— inte korrekt och i enlighet med ornitologiska kriterier klassificera området Hanság i delstaten Burgenland och avgränsa området Niedere Tauern i delstaten Steiermark som särskilda skyddsområden, enligt artikel 4.1 i fågeldirektivet, och

— inte ge de särskilda skyddsområdena Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal och Untere Traun i delstaten Oberösterreich samt det särskilda skyddsområdet Verwall i delstaten Vorarlberg ett rättsligt skydd som uppfyller kraven i artikel 4 i fågeldirektivet och artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, jämförd med artikel 7 i samma direktiv.

Rättegångskostnader

116 Enligt artikel 69.3 första stycket i rättegångsreglerna kan domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att rättegångskostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sina rättegångskostnader. Eftersom parterna ömsom tappat målet på en eller flera punkter, ska vardera parten således bära sina rättegångskostnader.

117 Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska Förbundsrepubliken Tyskland, som har intervenerat i målet, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Republiken Österrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar och enligt artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, jämförd med artikel 7 i samma direktiv, genom att

— inte korrekt och i enlighet med ornitologiska kriterier klassificera området Hanság i delstaten Burgenland och avgränsa området Niedere Tauern

i delstaten Steiermark som särskilda skyddsområden, enligt artikel 4.1 i direktiv 79/409, och

— **inte ge de särskilda skyddsområdena Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal och Untere Traun i delstaten Oberösterreich samt det särskilda skyddsområdet Verwall i delstaten Vorarlberg ett rättsligt skydd som uppfyller kraven i artikel 4 i direktiv 79/409 och i artikel 6.2 i direktiv 92/43/EEG, jämförd med artikel 7 i samma direktiv.**

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen, Republiken Österrike och Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter