WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 14 października 2010 r. *

W sprawie C-535/07

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 30 listopada 2007 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez R. Sauera i D. Recchię, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Austrii, reprezentowanej przez E. Riedla i E. Pürgy'ego oraz K. Drechsel, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: niemiecki.

popieranej przez:

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez M. Lummę i J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes czwartej izby pełniący obowiązki prezesa drugiej izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca) i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 lipca 2009 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze o stwierdzenie przez Trybunał, że:

— nie dokonując prawidłowo na podstawie kryteriów ornitologicznych wyznaczenia (teren Hanság w kraju związkowym Burgenland) i wytyczenia granic (teren Niedere Tauern w kraju związkowym Styria) terytoriów austriackich najbardziej odpowiednich pod względem liczby i powierzchni dla zachowania gatunków ptactwa jako obszarów specjalnej ochrony (zwanych dalej „OSO") zgodnie z art. 4 ust. 1 lub 2 dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103, s. 1, zwanej dalej „dyrektywą ptasią") i

— nie przyznając części już sklasyfikowanych OSO ochrony prawnej odpowiadającej wymogom art. 4 ust. 1 lub 2 dyrektywy ptasiej i art. 6 ust. 2 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową") w związku z art. 7 tej dyrektywy,

Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy wymienionych przepisów tych dyrektyw.

2 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 26 maja 2008 r. Republika Federalna Niemiec została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Republiki Austrii.

Ramy prawne

Dyrektywa ptasia

3 Artykuł 2 dyrektywy ptasiej stanowi, że „[p]aństwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji gatunków określonych w art. 1 na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu".

4 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy ptasiej przewiduje, że w świetle wymogów określonych w art. 2 tej dyrektywy państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu ochrony, zachowania lub przywrócenia wystarczającej różnorodności i obszaru naturalnych siedlisk wszystkich gatunków ptactwa, występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat WE. Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a) ochrona, zachowanie i przywracanie biotopów i naturalnych siedlisk obejmują przede wszystkim stworzenie obszarów ochrony.

5 Artykuł 4 ust. 1, 2 i ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej stanowią:

„1. Gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania.

W związku z powyższym należy brać pod uwagę:

a) gatunki zagrożone wyginięciem;

b) gatunki podatne na szczególne zmiany w ich naturalnym siedlisku;

c) gatunki uznane za rzadkie z uwagi na niewielkie populacje lub ograniczone lokalne występowanie;

d) inne gatunki wymagające szczególnej uwagi ze względu na specyficzny charakter ich naturalnego siedliska.

Tendencje i wahania w poziomach populacji są uwzględniane przy dokonywaniu oceny.

Państwa członkowskie dokonują klasyfikacji przede wszystkim najbardziej odpowiednich obszarów pod względem liczby i powierzchni jako [OSO] dla zachowania tych gatunków, z uwzględnieniem wymogów ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie.

2. Państwa członkowskie podejmują podobne środki w odniesieniu do regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I, mając na uwadze potrzebę ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego niniejsza dyrektywa ma zastosowanie, w odniesieniu do obszarów ich wylęgu, pierzenia i zimowania oraz miejsc postoju wzdłuż ich tras migracji. W tym celu państwa członkowskie zwracają szczególną uwagę na ochronę terenów podmokłych, w szczególności tych o znaczeniu międzynarodowym.

[…]

4. W odniesieniu do obszarów ochrony, określonych w ust. 1 i 2, państwa członkowskie podejmują właściwe kroki w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo, o ile będą mieć one znaczenie w odniesieniu do celów niniejszego artykułu".

Dyrektywa siedliskowa

6 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej przewiduje stworzenie spójnej europejskiej sieci ekologicznej specjalnych obszarów ochrony pod nazwą Natura 2000, obejmującej również OSO sklasyfikowane przez państwa członkowskie na podstawie przepisów dyrektywy ptasiej.

7 Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy".

8 Zgodnie z art. 7 tej dyrektywy „[o]bowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy [ptasiej] w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy [ptasiej], gdy ta ostatnia data jest późniejsza".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

9 W dniu 23 października 2001 r. Komisja wysłała Republice Austrii wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym wskazała, że nie sklasyfikowała ona jako OSO najbardziej odpowiednich obszarów pod względem liczby i powierzchni, w szczególności jeżeli chodzi o wyznaczenie terenu Hanság i wytyczenie granic terenu Niedere Tauern. Komisja podniosła ponadto, że to państwo członkowskie nie wypełniło jeszcze w pełni wymogów dyrektywy ptasiej odnośnie do zapewnienia ochrony prawnej OSO w Austrii.

10 Republika Austrii odpowiedziała na wezwanie do usunięcia uchybień, przekazując Komisji między innymi wykaz różnych obszarów ochrony ptactwa z ich statusem ochrony prawnej. Podkreśliła przy tym wyznaczenie w całości lub w części niektórych OSO jako parku narodowego, rezerwatu przyrody, strefy ochrony krajobrazu, pomnika przyrody lub terenu wypoczynkowego, a równolegle istnienie ustaw i rozporządzeń wydanych w różnych krajach związkowych w zakresie ochrony przyrody.

11 Następnie w dniu 18 października 2004 r. Komisja skierowała do Republiki Austrii uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia zastępujące pierwsze wezwanie, w którym podkreśliła, że klasyfikacja i wyznaczenie OSO nadal były nieprawidłowe i że brak było szczególnych środków ochrony prawnej dla tych obszarów. Komisja zaznaczyła w szczególności, że teren Hanság nadal nie był sklasyfikowany jako OSO i że nie dokonano jeszcze rozszerzenia terenu Niedere Tauern. Wskazała również, że austriackie obszary ochrony ptactwa albo były chronione zasadniczo stosunkowo starymi rozporządzeniami, albo w niektórych przypadkach pozbawione ochrony prawnej. W przypadku większości instrumentów ochrony nie można określić szczególnego celu zachowania i ochrony gatunków ptactwa, które należy zachować i chronić. W tym względzie zdaniem Komisji było niezbędne, aby ramy prawne dostarczały przynajmniej wyjaśnienia odnośnie do celów szczególnej ochrony ptactwa, nawet jeżeli poziom ochrony dzięki zakazom ingerencji i nakazom zachowawczym był co do zasady wystarczający.

12 Pismem z dnia 21 grudnia 2004 r. Republika Austrii przekazała swoje uwagi, w których wypowiedziała się między innymi co do kwestii ochrony prawnej danych terenów, udzielając wyjaśnień ogólnych jak i wyjaśnień szczegółowych w odniesieniu do różnych krajów związkowych. W tym ostatnim względzie państwo to stwierdziło, że fakt, iż wyraźne wskazanie celów zachowawczych lub ochronnych zawarte jest w akcie prawnym służącym jako instrument ochrony, nie może być rozstrzygający.

13 Nieusatysfakcjonowana uwagami przekazanymi przez Republikę Austrii Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego w dniu 15 grudnia 2006 r. uzasadnioną opinię, wzywając je do wypełnienia swoich zobowiązań w terminie dwóch miesięcy od daty jej doręczenia. Wskazano w niej, że w odniesieniu do terenów Hanság i Niedere Tauern państwo to nie wypełniło swoich zobowiązań. Jeżeli chodzi o status prawny danych obszarów chronionych, zaznaczono, że na ogół, to znaczy również w przypadkach, w których dany OSO bazuje na istniejącym już rezerwacie przyrody, korzystającym ze ściślejszej krajowej lub regionalnej ochrony prawnej, włączenie celów zachowawczych, to jest celów dotyczących zarówno gatunków ptactwa i szczególnych wymogów ich ochrony, jak i odtworzenia ich siedlisk, powinno być wraz z odpowiednimi środkami i obowiązkami zasadniczym elementem rozporządzeń w sprawie tych obszarów chronionych. Tymczasem duża ilość OSO nadal nie posiadała żadnego szczególnego uregulowania mającego zapewnić specjalną ochronę danej awifauny.

14 Ponieważ uwagi Republiki Austrii w odpowiedzi na uzasadnioną opinię nie przekonały Komisji, wniosła ona niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia przepisów art. 4 ust. 1 lub 2 dyrektywy ptasiej z powodu niesklasyfikowania terenu Hanság jako OSO i nieprawidłowego wytyczenia granic OSO Niedere Tauern

15 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej nakłada na państwa członkowskie obowiązek sklasyfikowania jako OSO najbardziej odpowiednich

obszarów pod względem liczby i powierzchni dla zachowania gatunków wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy i że zgodnie z art. 4 ust. 2 państwa członkowskie klasyfikują również jako OSO miejsca wylęgu, pierzenia i zimowania regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w tym załączniku, jak również miejsca postoju wzdłuż ich tras migracji (wyrok z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-240/00 Komisja przeciwko Finlandii, Rec. s. I-2187, pkt 16).

W przedmiocie niesklasyfikowania terenu Hanság jako OSO

— Argumentacja stron

16 Komisja twierdzi w pierwszej kolejności, że Republika Austrii nie wypełniła swojego obowiązku sklasyfikowania terenu Hanság zgodnie z wymogami dyrektywy ptasiej. Teren ten został bowiem zidentyfikowany jako najbardziej odpowiedni dla ochrony pewnych gatunków ptactwa, takich jak między innymi drop (Otis tarda), błotniak łąkowy (Circus pygargus) oraz sowa błotna (Asio flammeus).

17 Republika Austrii odpiera, że aktualnie teren Hanság nie może już być uważany za najbardziej odpowiedni dla zachowania gatunków wymienionych przez Komisję. Inne obszary stały się ważniejsze dla tych gatunków. Niemniej państwo to przyznaje, że rozszerzenie granic tego terenu, którego część główna jest już objęta systemem ochrony przewidzianym w art. 6 ust. 2–4 dyrektywy siedliskowej w wyniku wyznaczenia go jako terenu Natura 2000, jest co do istoty uzasadnione. Otóż ze względu na to, że ten teren Natura 2000 i populacje gatunków ptactwa na nim występujących były już poddane systemowi ochrony ustanowionemu tymi przepisami, opóźnienie

w tym względzie nie stanowi zdaniem pozwanego państwa członkowskiego żadnego zagrożenia. Poza tym na terenie Hanság nie doszło do żadnego pogorszenia. W końcu rozporządzeniem rządu kraju związkowego Burgenland z dnia 3 czerwca 2008 r., które zostało notyfikowane Komisji, teren ten w wykonaniu dyrektywy ptasiej został ogłoszony „europejskim obszarem ochrony Wassen-Hanság".

18 W konsekwencji Republika Austrii uważa, że w każdym razie naruszenie dyrektywy ptasiej już nie występuje i że z tego powodu uzasadnione jest wycofanie skargi w tym zakresie.

— Ocena Trybunału

19 Należy zaznaczyć, że w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Republika Austrii zgodziła się z koniecznością sklasyfikowania terenu Hanság jako OSO i powiadomiła Komisję o swoim zamiarze faktycznego wyznaczenia tego terenu.

20 Ponadto jest bezsporne, że po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii teren Hanság został sklasyfikowany w wykonaniu dyrektywy ptasiej jako „europejski obszar ochrony" w drodze rozporządzenia rządu kraju związkowego Burgenland.

21 Niezaprzeczalnie zatem teren Hanság należy do terenów najbardziej odpowiednich dla zachowania tych z występujących na nim gatunków, które wymienione są w załączniku I do dyrektywy ptasiej i do których odsyła art. 4 ust. 1 tej dyrektywy, oraz że teren ten w konsekwencji powinien był zostać sklasyfikowany jako OSO na podstawie tej dyrektywy.

22 Ze względu na to, że występowanie uchybienia powinno być oceniane w zależności od sytuacji mającej miejsce w państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii i że zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (zob. w szczególności wyrok z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-183/05 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-137, pkt 17), należy stwierdzić, że z powodu dokonania klasyfikacji wspomnianej w pkt 20 niniejszego wyroku po upływie tego terminu zarzut dotyczący braku sklasyfikowania terenu Hanság jako OSO, stanowiącego naruszenie art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej, jest zasadny.

23 Stwierdzenia dokonanego w poprzednim punkcie nie może podważyć okoliczność, że Republika Austrii utrzymuje teraz przed Trybunałem – zresztą nie udowadniając wystarczająco swoich twierdzeń w tym względzie – że w porównaniu z innym terenem terenu Hanság nie można już uznać ze najbardziej odpowiedni dla zachowania dropa, błotniaka łąkowego i sowy błotnej.

24 Stwierdzenia tego nie może również podważyć fakt – nawet gdyby został udowodniony – że teren ten z jednej strony był już w dużej części chroniony na mocy dyrektywy siedliskowej w ramach sieci Natura 2000, a z drugiej strony jego stan nie doznał pogorszenia. Z jednej strony państwo członkowskie nie może bowiem uchylać się od zobowiązań ciążących na nim na mocy art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, powołując się na przepisy inne niż ustanowione w tej dyrektywie, ponieważ dyrektywy ptasia i siedliskowa stanowią dwa odrębne uregulowania prawne (wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-235/04 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-5415, pkt 79). Z drugiej strony okoliczność, iż stan danego terenu nie uległ pogorszeniu, nie może podważać obowiązku dokonania przez państwa członkowskie klasyfikacji terenów

jako OSO (zob. podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-418/04 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-10947, pkt 38).

W przedmiocie nieprawidłowego wytyczenia granic OSO Niedere Tauern

— Argumentacja stron

25 Stwierdziwszy, że OSO Niedere Tauern, który miał powierzchnię 137 742 ha w 1999 r., został zmniejszony do około 87 000 ha w maju 2001 r., Komisja podnosi, że wytyczenie granic tego obszaru nie spełnia wymogów ochrony przewidzianych w art. 4 ust. 1 lub 2 dyrektywy ptasiej w odniesieniu do wymienionych w nim gatunków ptactwa. W niniejszym przypadku dotyczy to w szczególności takich gatunków, jak: mornel (Charadrius morinellus), głuszec (Tetrao urogallus), włochatka (Aegolius funereus), sóweczka (Glaucidium passerinum), dzięcioł czarny (Dryocopus martius), dzięcioł trójpalczasty (Picoides tridactylus), dzięcioł zielonosiwy (Picus canus) oraz jarząbek (Bonasa bonasia).

26 Zdaniem Komisji Republika Austrii nadal nie udowodniła naukowo, że pierwotne wytyczenie granic terenu Niedere Tauern należy uznać za błędne technicznie.

27 Republika Austrii wskazuje, że w celu zapewnienia ochrony mornela kraj związkowy Styria powiększył w roku 2008 OSO Niedere Tauern. Ponadto to powiększenie,

oparte na badaniach naukowych, pozwoli wypełnić warunki określone w art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej, ponieważ najbardziej odpowiednie obszary pod względem liczby i powierzchni dla zachowania danych gatunków chronionych zostały sklasyfikowane jako OSO.

— Ocena Trybunału

28 Należy zaznaczyć, że OSO Niedere Tauern, którego powierzchnia została najpierw zmniejszona ze 137 742 ha do około 87 000 ha, została następnie zwiększona do 101 880 ha w roku 2008, to jest po terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii, względem którego należy – jak przypomniano w pkt 22 niniejszego wyroku – oceniać uchybienie zarzucane przez Komisję.

29 Jak przyznała sama Republika Austrii, powiększenie to było spowodowane wymogiem zapewnienia odpowiedniej ochrony mornela – gatunku wymienionego w załączniku I do dyrektywy ptasiej.

30 Dlatego wystarczy w każdym razie stwierdzić, że w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii powierzchnia omawianego OSO była niewystarczająca, jeżeli chodzi o wymogi ochrony określone w art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej.

31 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut pierwszy w zakresie, w jakim dotyczy naruszenia art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej.

W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1 lub 2 dyrektywy ptasiej i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w związku z jej art. 7 ze względu na niewystarczającą ochronę prawną części już sklasyfikowanych OSO

W przedmiocie dopuszczalności

— Argumentacja stron

32 Republika Austrii utrzymuje, że Komisja z jednej strony rozszerzyła przedmiot sporu, a z drugiej strony nie przedstawiła odpowiednich argumentów wykazujących istnienie konkretnych uchybień dotyczących określonych terenów ochrony.

33 Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, państwo to podnosi, że podczas gdy w uzasadnionej opinii nie ma mowy o już wyznaczonych „rozporządzeniach w sprawie europejskich obszarów ochrony", w skardze jest mowa również o rzekomych uchybieniach rzeczonym dyrektywom wynikających z tych rozporządzeń. Ponadto zarzuty zawarte w uzasadnionej opinii w skrócie odnoszą się do naruszenia obowiązków sformułowania celów zachowawczych dla każdego OSO, zapewnienia celów ochronnych poprzez wiążące środki, jak również sporządzenia map posiadających wiążącą formę i odpowiednio upublicznionych. W skardze natomiast wymogi materialne dotyczące statusu prawnego OSO zostały znacznie rozszerzone w taki sposób, że Komisja wymaga, aby rozporządzenia dotyczące tych OSO zawierały szczególne nakazy i zakazy dla określonych terenów i gatunków, jak również konkretne środki zmierzające do zapewnienia przestrzegania odnośnych przepisów dyrektywy ptasiej i siedliskowej.

34 Tytułem przykładu Republika Austrii wskazuje między innymi, że zarzut dotyczący tego, iż uregulowanie w sprawie europejskich obszarów ochrony przyjęte w krajach związkowych Styria i Dolna Austria nie spełnia wymogów prawa unijnego, nie odpowiada temu, co Komisja przedstawiła w uzasadnionej opinii. Ponadto w odniesieniu do kraju związkowego Salzburg Komisja nie zaznaczyła w uzupełniającym wezwaniu do usunięcia uchybień, że status prawny OSO tego kraju związkowego był niewystarczający, wspomniała zaś, dopiero zresztą po raz pierwszy w uzasadnionej opinii, że teren Salzachauen jako OSO był pozbawiony wystarczającego statusu ochrony prawnej.

35 W odniesieniu do drugiej kwestii Republika Austrii utrzymuje, że ani uzasadniona opinia, ani skarga nie pozwalają zrozumieć, jakie uchybienia podnosi Komisja i których OSO one dotyczą. W konsekwencji nie jest w stanie bronić się w skuteczny sposób. Ponadto ze względu na to, że treść i zakres środków niezbędnych w celu dostosowania się do obowiązków nałożonych w dyrektywie ptasiej i siedliskowej nie są określone, Republika Austrii przez nieograniczony okres będzie zagrożona postępowaniem w sprawie stwierdzenia uchybienia obowiązkom wynikającym z wyroku, który ma zapaść, stwierdzającego uchybienie będące przedmiotem niniejszej skargi.

36 I tak jeżeli chodzi najpierw o kraj związkowy Burgenland, Komisja nie określa, które tereny nie posiadają odpowiedniego statusu ochrony. Następnie Komisja ogranicza się do zakwalifikowania sytuacji prawnej terenów kraju związkowego Górna Austria jako niewystarczającej. W końcu, jeżeli chodzi o kraj związkowy Tyrol, Komisja opiera się na przykładzie terenu Tiroler Lechtal, aby zakwalifikować wszystkie przepisy przyjęte w celu ochrony terenów Natura 2000 w Tyrolu jako przepisy ogólne, które nie zapewniają wystarczającego statusu ochrony.

37 Co do pierwszej kwestii Komisja odpiera, że skarga i uzasadniona opinia są co do istoty identyczne, jeżeli chodzi o zarzut dotyczący niewystarczającego statusu ochrony przyznanego części już sklasyfikowanych OSO. Istniejące rozporządzenia w sprawie europejskich obszarów ochrony nie były zatem wyłączone ze sporu. Zresztą

obowiązki i zakazy dotyczące OSO są w każdym razie wiążące dla Republiki Austrii. W konsekwencji argument, iż w uzasadnionej opinii nie został podniesiony konkretnie zarzut dotyczący niewystarczającego poziomu ochrony w krajach związkowych Styria i Dolna Austria, można jedynie odrzucić. W końcu, chociaż o sytuacji prawnej w kraju związkowym Salzburg nie było mowy w uzupełniającym wezwaniu do usunięcia uchybień, nie uprawnia to Republiki Austrii do wniosku, że zarzut podniesiony tytułem przykładu w odniesieniu do statusu ochrony OSO w Burgenland nie jest wiążący także w odniesieniu do uregulowań kraju związkowego Salzburg, a w szczególności terenu Salzachauen.

38 Odnośnie do drugiej kwestii Komisja utrzymuje, że uzasadnioną opinię należy interpretować szerzej, w ten sposób, że poziom ochrony, który należy osiągnąć, był zdefiniowany jakościowo poprzez określone wymogi umożliwiające Republice Austrii wyraźne rozróżnienie, dla których OSO były konieczne inne środki transpozycji i jakie formy powinny były one przybrać. Zostało to wyjaśnione bardziej dokładnie w skardze w odniesieniu do każdego kraju związkowego i każdego OSO, których dotyczy uchybienie, bez zmieniania jednak przedmiotu sporu. Państwo to było w stanie bez problemu bronić się w tej kwestii i zresztą skorzystało ono w szerokim zakresie z tej możliwości.

39 W końcu Komisja twierdzi, że skarga nie pozostawia żadnych wątpliwości co do faktu, że w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii żaden OSO krajów związkowych Burgenland i Górna Austria nie posiadał odpowiedniego statusu ochrony, a dla obszarów tych nie ustalono żadnego szczególnego celu ochronnego lub zachowawczego. Brak szczególnych celów ochronnych i zachowawczych skoncentrowanych na sytuacji każdego gatunku ptactwa dotyczy również terenu Lechtal położonego w kraju związkowym Tyrol. Poza tym status ochrony jest niewystarczający na jedenastu obszarach Natura 2000 wyznaczonych przez władze tego ostatniego kraju związkowego.

— Ocena Trybunału

40 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest określony w uzasadnionej opinii Komisji, w związku z czym skarga winna opierać się na tym samym uzasadnieniu i zarzutach co uzasadniona opinia (zob. wyrok z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie C-236/05 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-10819, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wezwanie do usunięcia uchybienia skierowane przez Komisję do państwa członkowskiego oraz wydana przez nią uzasadniona opinia wyznaczają przedmiot sporu, który nie może być od tego momentu rozszerzony. Możliwość przedstawienia przez zainteresowane państwo uwag, nawet jeśli nie zdecyduje się ono z niej skorzystać, stanowi bowiem istotną gwarancję wymaganą przez traktat, której poszanowanie jest istotnym wymogiem proceduralnym decydującym o prawidłowości postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W związku z tym uzasadniona opinia oraz skarga Komisji muszą opierać się na tych samych zarzutach co wezwanie do usunięcia uchybienia rozpoczynające postępowanie poprzedzające wniesienie skargi. Jeżeli tak nie jest, nie można uznać, że nieprawidłowość tę usuwa fakt, iż pozwane państwo członkowskie przedstawiło swoje uwagi odnośnie do uzasadnionej opinii (zob. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-186/06 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-12093, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Poza tym uzasadniona opinia i skarga powinny przedstawiać zarzuty w sposób spójny i szczegółowy, umożliwiając państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi właściwe zrozumienie charakteru zarzucanego naruszenia prawa unijnego, co jest niezbędne temu państwu do skutecznej obrony, a Trybunałowi do oceny wystąpienia zarzucanego uchybienia (zob. ww. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 18).

W przedmiocie rozszerzenia przedmiotu skargi

43 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że chociaż uzasadniona opinia wskazuje, iż duża ilość OSO nadal pozbawiona jest jakiegokolwiek szczególnego uregulowania, które generalnie przyjmuje w Austrii formę „rozporządzenia w sprawie europejskiego obszaru ochrony", mającego zapewnić ochronę danej awifauny, jej brzmienie nie wyklucza, iż OSO, dla których istnieje „rozporządzenie w sprawie europejskiego obszaru ochrony", są objęte tą opinią. W tym względzie można przypomnieć w szczególności, że w następstwie tej uzasadnionej opinii Republika Austrii poinformowała Komisję o fakcie, że obszar ochrony ptactwa Flachwasserbiotop Neudenstein został ogłoszony w 2005 r. europejskim obszarem ochrony w drodze rozporządzenia rządu kraju związkowego Karyntia z dnia 23 maja 2005 r. (LGBl. nr 47/2005).

44 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że skarga Komisji w części, w której stwierdza się, iż uregulowania dotyczące OSO powinny zawierać szczególne nakazy i zakazy dla określonych terenów i gatunków, jak również konkretne środki zmierzające do zapewnienia przestrzegania odnośnych przepisów dyrektywy ptasiej i siedliskowej, przejmuje co do istoty sformułowanie uzasadnionej opinii. W tej ostatniej bowiem wskazano, że „ogólnie rzec biorąc […] włączenie celów zachowania, to znaczy gatunków ptactwa i szczególnych wymogów dotyczących ich ochrony i odtworzenia ich siedlisk, wraz z odpowiednimi środkami i obowiązkami powinno być zasadniczym elementem rozporządzeń w sprawie obszarów chronionych".

45 W trzeciej kolejności zarzut dotyczący tego, że rozporządzenia w sprawie europejskich obszarów ochrony wydane przez kraje związkowe Styria i Dolna Austria nie spełniają wymogów prawa unijnego, nie jest zawarty w uzasadnionej opinii, a więc należy stwierdzić jego niedopuszczalność.

46 Jeżeli chodzi o zarzut dotyczący niewystarczającego statusu ochrony prawnej OSO kraju związkowego Salzburg, a w szczególności terenu Salzachauen, nie zakwestionowano, iż w uzupełniającym wezwaniu do usunięcia uchybień nie ma żadnej wzmianki o sytuacji w tym kraju związkowym ani w szczególności o sytuacji na tym terenie. W konsekwencji skarga jest również niedopuszczalna w części, w której dotyczy statusu ochrony prawnej OSO kraju związkowego Salzburg.

47 Z powyższego wynika, że skarga jest niedopuszczalna w części, w której dotyczy systemu ochrony prawnej OSO krajów związkowych Salzburg, Styria i Dolna Austria.

W przedmiocie braku precyzji i spójności

48 Jest bezsporne, że Komisja zarzuca Republice Austrii, iż nie przyznała części już sklasyfikowanych OSO ochrony prawnej odpowiadającej wymogom prawa unijnego. Na poparcie tego zarzutu wskazuje, jakie są jej zdaniem braki w systemie ochrony prawnej OSO obowiązującym w Austrii. W tym względzie Komisja precyzuje swój zarzut o charakterze generalnym, odnosząc się do sytuacji panującej w różnych krajach związkowych tego państwa członkowskiego.

49 Przedstawiony w taki sposób zarzut ten nie jest więc ani nieprecyzyjny, ani niespójny.

50 Ponadto należy przypomnieć, że o ile uzasadniona opinia powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły Komisję do przekonania, iż dane państwo członkowskie uchybiło któremuś z zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatu WE, o tyle Komisja nie ma obowiązku wskazywania w tej opinii

środków, które pozwoliłyby na usunięcie zarzucanego uchybienia (zob. wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-394/02 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-4713, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo). Podobnie Komisja nie jest również zobowiązana do wskazania takich środków w skardze.

51 Jeżeli chodzi o podnoszony brak dowodów na to, iż system ochrony OSO krajów związkowych Burgenland, Górna Austria i Tyrol jest nieodpowiedni, należy zbadać go co do istoty.

52 W konsekwencji należy stwierdzić, że skarga o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego jest dopuszczalna w zakresie wskazanym w pkt 47 niniejszego wyroku.

Co do istoty

— Argumentacja stron

53 Komisja utrzymuje, że część już sklasyfikowanych OSO w Austrii nie korzysta z ochrony prawnej odpowiadającej wymogom określonym w art. 4 ust. 1 lub 2 dyrektywy ptasiej i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w związku z jej art. 7. Podnosi ona w tym względzie, że nakazy i zakazy, które wynikają z tych przepisów i które powinny być nie tylko szczególne dla określonych OSO i gatunków, lecz również posiadać formę wiążącą oraz powinny być przedmiotem odpowiedniego upublicznienia, należy zawrzeć w tym samym wiążącym akcie prawnym co akt, który ustala dla każdego OSO gatunki i siedliska chronione, jak i cele zachowawcze. Tak więc ogólnie rzecz biorąc, status ochrony prawnej OSO jest niewystarczający, w przypadku gdy

klasyfikacja danego OSO związana jest z rezerwatem przyrody lub innym rodzajem terenu sklasyfikowanego, które już istnieją i są chronione środkami krajowymi lub regionalnymi.

54 Republika Austrii odpiera najpierw, że stanowisko Komisji, iż nakazy i zakazy dotyczące różnych gatunków ptactwa powinny posiadać formę wiążącą i powinny być przedmiotem odpowiedniego upublicznienia, przy tak ogólnym sformułowaniu jest przesadzone. Następnie żaden przepis nie wymaga, by te nakazy i zakazy były zawarte w tym samym wiążącym akcie prawnym co akt, który ustala dla każdego OSO gatunki i siedliska chronione jak i cele zachowawcze. Ponadto argument, iż cele zachowawcze w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej powinny być określone w takim akcie prawnym, jest pozbawione podstaw. W końcu pozwane państwo członkowskie podkreśla, że ze względu na to, iż ochrona rezerwatów przyrody rozciąga się ogólnie na wszystkie gatunki fauny i flory, jak również na ich siedlisko i krajobraz, zakazy jakiejkolwiek ingerencji mają szerszy zasięg niż w przypadku „europejskich obszarów ochrony", które generalnie mają służyć ochronie określonych gatunków i siedlisk.

55 W uwagach interwenienta Republika Federalna Niemiec zaznacza, że dyrektywa ptasia i siedliskowa nie wymagają, aby środki ochronne i zachowawcze składały się ze szczególnych nakazów i zakazów, to znaczy odnoszących się do określonych obszarów i przedmiotów ochrony. Nawet zakładając, że państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia takich nakazów i zakazów, dyrektywy te nie zawierają żadnego rodzaju wymogów wskazujących określony stopień konkretyzacji. Z dyrektyw tych nie wynika również spoczywający na państwach członkowskich obowiązek ustalenia „celów zachowawczych" mających charakter wiążący, a tym bardziej zdefiniowania ich w tym samym akcie prawnym, który reguluje, jakie dobra podlegają ochronie i jakich szczególnych nakazów i zakazów należy przestrzegać.

— Ocena Trybunału

56 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej wymaga od państw członkowskich przyznania OSO systemu ochrony prawnej, który pozwoli zapewnić w szczególności przetrwanie i wylęg gatunków ptactwa wymienionych w załączniku I, jak również wylęg, pierzenie i zimowanie regularnie występujących gatunków wędrownych niewymienionych w załączniku I (zob. wyrok z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie C-166/97 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-1719, pkt 21; ww. wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 153; wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie C-293/07 Komisja przeciwko Grecji, pkt 22).

57 Ustalone jest również, że art. 4 dyrektywy ptasiej przewiduje wzmocniony system ochrony, nakierowany szczególnie tak na gatunki wymienione w załączniku I, jak i na gatunki wędrowne, co znajduje uzasadnienie w fakcie, iż chodzi tu odpowiednio o gatunki najbardziej zagrożone i gatunki stanowiące wspólne dziedzictwo Unii Europejskiej (wyrok z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie C-44/95 Royal Society for the Protection of Birds, Rec. s. I-3805, pkt 23; ww. wyroki: z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 46; w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 23).

58 Zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, którego obowiązki –jeżeli chodzi o obszary sklasyfikowane – zastępują obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej, status ochrony prawnej OSO ma również zagwarantować uniknięcie na tych obszarach pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również uniknięcie istotnego niepokojenia gatunków, dla których zostały one sklasyfikowane (zob. wyrok z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie C-415/01 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-2081, pkt 16; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 24).

59 Ponadto ochrona OSO nie może ograniczać się do działań zmierzających do odpierania szkodliwego oddziaływania człowieka, lecz musi w zależności od sytuacji obejmować również działania pozytywne, mające na celu zachowanie lub polepszenie stanu danego terenu (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 154).

60 Zgodnie z art. 249 akapit trzeci WE dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Wynika stąd, że Republika Austrii, jak każde inne państwo członkowskie, może wybrać formę i środki wykonania dyrektywy ptasiej (zob. podobnie ww. wyrok dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 157).

61 Dokładność transpozycji ma wprawdzie szczególne znaczenie w przypadku dyrektywy ptasiej, ponieważ powierza ona państwom członkowskim zarządzanie wspólnym dziedzictwem na ich terytoriach (zob. ww. wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 64, 159), nie może ona w każdym razie wymagać od państw członkowskich włączenia nakazów i zakazów wynikających z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej do aktu prawnego, który ustala dla każdego OSO chronione gatunki i siedliska jako cele zachowawcze.

62 Jeżeli chodzi o wspomniane obowiązki, które zdaniem Komisji powinny być pozytywne i szczególne zarówno dla OSO, jak i dla określonych gatunków, z pkt 59 niniejszego wyroku oraz z pkt 34 wyroku z dnia 20 października 2005 r. w sprawie C-6/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-9017, wynika, że przyjęcie środków pozytywnych mających na celu zachowanie i polepszenie stanu danego OSO nie ma charakteru systemowego, lecz zależy od konkretnej sytuacji danego OSO.

63 Jeżeli chodzi o zakazy, które zdaniem Komisji powinny być specyficzne dla określonych OSO i gatunków, chociaż prawdą jest, że na przykład ochrona OSO przed działalnością jednostek wymaga zapobiegania ich ewentualnie szkodliwej działalności (ww. wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 208), realizacja tego celu nie wymaga jednak koniecznie wydania szczególnych zakazów dla każdego OSO, ani też – jak wynika z pkt 20 wyroku z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-374/98 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-10799 – dla każdego określonego gatunku.

64 Jeżeli chodzi o identyfikację gatunków i siedlisk chronionych na każdym OSO, należy zaznaczyć, że tak jak wytyczenie granic OSO musi mieć niepodważalną formę wiążącą (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 22), tak identyfikacja gatunków, które uzasadniły sklasyfikowanie tego OSO, musi odpowiadać temu samemu wymogowi. Gdyby bowiem tak nie było, zagrożone byłoby pełne osiągnięcie celu ochrony wynikającego z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, jak i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w związku z jej art. 7.

65 Jeżeli chodzi o cele zachowawcze, z pkt 20 i 21 ww. wyroku z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji wynika, że status ochrony prawnej, z którego powinny korzystać OSO, nie oznacza, że cele te muszą być wyszczególnione dla każdego gatunku rozpatrywanego osobno. Poza tym, mając na uwadze to, co stwierdzono w pkt 60 i 61 niniejszego wyroku, nie można w każdym razie uznać, że cele zachowawcze powinny być zawarte w tym samym akcie prawnym co akt, który dotyczy gatunków i siedlisk chronionych konkretnego OSO.

66 Jeżeli chodzi o rzekomo niewystarczający status ochrony prawnej OSO związanych z rezerwatem przyrody lub innym rodzajem terenu sklasyfikowanego, które już istnieją i są chronione środkami krajowymi lub regionalnymi, należy przypomnieć, że jak wskazano w pkt 57 niniejszego wyroku, art. 4 dyrektywy ptasiej przewiduje wzmocniony system ochrony, nakierowany szczególnie tak na gatunki wymienione

w załączniku I, jak i na gatunki wędrowne. Taka jest specyfika systemu ochrony, z którego powinny korzystać OSO, w przeciwieństwie do mniej ścisłego ogólnego systemu ochrony przewidzianego w art. 3 dyrektywy ptasiej dla wszystkich gatunków ptactwa przez nią objętych (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Royal Society for the Protection of Birds, pkt 19, 24). Nie oznacza to jednak, że tylko szczególnie określone uregulowanie wprowadzone dla każdego OSO mogłoby zapewnić skuteczną ochronę tego rodzaju terenu.

67 Wobec powyższego należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie nie wykazano zasadności zarzutu dotyczącego ogólnego uchybienia przez pozwane państwo członkowskie obowiązkom określonym w art. 4 ust. 1 lub 2 dyrektywy ptasiej i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w związku z jej art. 7.

68 Należy zatem zbadać zasadność skargi w odniesieniu do regulacji obowiązującej w różnych krajach związkowych w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii i w zakresie określonym w pkt 47 niniejszego wyroku.

W odniesieniu do kraju związkowego Burgenland

— Argumentacja stron

69 Komisja utrzymuje, że ze względu na to, iż obszary Natura 2000 nie zostały przekształcone w europejskie obszary ochrony i wyposażone w status prawny przysługujący tym ostatnim, brak jest odpowiedniego statusu ochrony OSO kraju związkowego Burgenland.

70 Republika Austrii wymienia pewne tereny, co do których wskazuje, iż rozporządzenia klasyfikujące je jako europejskie obszary ochrony są w trakcie opracowania. Jedynie teren Auwiesen Zickenbachtal został wyznaczony jako „europejski obszar ochrony Auwiesen Zickenbachtal" rozporządzeniem rządu Burgenlandu z dnia 23 marca 2008 r.

— Ocena Trybunału

71 Zarówno z argumentacji stron, jak i pisma skierowanego w dniu 20 lutego 2007 r. przez Republikę Austrii do Komisji w odpowiedzi na uzasadnioną opinię wynika, że w chwili upływu wyznaczonego w niej terminu w kraju związkowym Burgenland nie było sklasyfikowanego żadnego OSO. Tymczasem zarzut drugi dotyczy – jak wskazano w żądaniach skargi – jedynie OSO już sklasyfikowanych.

72 W konsekwencji zarzut ten w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji w tym kraju związkowym, jest ponadto bezprzedmiotowy i należy go oddalić.

W odniesieniu do kraju związkowego Wiedeń

— Argumentacja stron

73 Komisja podnosi, że cztery OSO tego kraju związkowego, które zostały sklasyfikowane w dniu 17 października 2007 r., nie korzystają ze statusu prawnego przyznającego im wystarczającą ochronę.

74 Republika Austrii odpiera, że wspomniane OSO są chronione w sposób zgodny z wymogami art. 4 ust. 1 lub 2 dyrektywy ptasiej oraz art. 6 ust. 2 i art. 7 dyrektywy siedliskowej.

— Ocena Trybunału

75 Nie jest kwestionowane, że tereny, o których mowa w tym przypadku, nie były sklasyfikowane jako OSO w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

76 W tych warunkach z tego samego powodu co wymieniony w pkt 71 niniejszego wyroku należy oddalić zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczy on sytuacji w kraju związkowym Wiedeń.

W odniesieniu do kraju związkowego Karyntia

— Argumentacja stron

77 Zdaniem Komisji status prawny europejskiego obszaru ochrony ptactwa Flachwasserbiotop Neudenstein – jedynego OSO sklasyfikowanego przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii – nie może być uznany za przyznający wystarczającą ochronę temu obszarowi, gdyż uregulowanie krajowe nie przewiduje ani szczególnych środków i celów zachowawczych odnośnie do ptactwa, którego to konkretnie dotyczy, ani kartograficznej prezentacji tego OSO.

78 Republika Austrii ogranicza się jedynie do potwierdzenia istnienia wspomnianego OSO.

— Ocena Trybunału

79 Należy zaznaczyć w tym względzie, że zgodnie z § 2 rozporządzenia rządu kraju związkowego Karyntia z dnia 23 maja 2005 r. w sprawie wspomnianego OSO nie ma konieczności uzupełniającego ustalania nakazów, zakazów, warunków udzielania zezwoleń i środków zachowawczych dla europejskiego obszaru ochrony Flachwasserbiotop Neudenstein, ponieważ warunki ochrony ustanowione w § 2 rozporządzenia tego rządu z dnia 8 listopada 1994 r., opublikowanego w dzienniku urzędowym tego kraju związkowego (LGBl. nr 92/1994), gwarantują wystarczającą ochronę.

80 Ponadto § 3 wspomnianego rozporządzenia z dnia 23 maja 2005 r. przewiduje, że ma ono na celu utrzymanie, poprawę lub odtworzenie korzystnego stanu zachowania gatunków wymienionych w załączniku.

81 W tym kontekście, uwzględniając rozważania zawarte w pkt 65 niniejszego wyroku i w braku jakiegokolwiek dowodu wskazującego na to, że realizacja celów zachowania gatunków ptactwa wskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, do których należą gatunki wymienione w załączniku do tego rozporządzenia, wymagałaby w niniejszym przypadku przepisów bardziej szczegółowych niż przyjęte przez rząd Karyntii, zarzut Komisji należy oddalić w tym zakresie.

82 Jeżeli chodzi o rzekomy brak kartograficznej prezentacji wspomnianego OSO, należy stwierdzić, że o ile taka prezentacja może służyć za wyraźne wytyczenie granic terenu, nie stanowi ona – jak podniosła rzecznik generalna w pkt 84 opinii – jedynej możliwej i wiarygodnej formy wytyczenia granic terenu.

83 Zarzut Komisji należy zatem oddalić również w tym zakresie.

84 Należy zatem oddalić zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczy on sytuacji w kraju związkowym Karyntia.

W odniesieniu do kraju związkowego Górna Austria

— Argumentacja stron

85 Komisja utrzymuje, że system ochrony obowiązujący w jedenastu OSO zgłoszonych przez ten kraj związkowy jest niewystarczający. Z jednej strony brak jest jakiejkolwiek regulacji dotyczącej OSO Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal i Untere Traun. Z drugiej strony regulacja mająca zastosowanie do OSO Traun-Donau-Auen, Ettenau, Frankinger Moos, Dachstein, Unterer Inn i Nationalpark Kalkalpen nie daje odpowiedniej ochrony.

86 Komisja twierdzi, że jeżeli chodzi o OSO Ettenau, Traun-Donau-Auen i Frankinger Moos, istnieją rozporządzenia ogólne w sprawie rezerwatów przyrody, które w ostatnich dwóch przypadkach regulują jedynie dozwolone ingerencje. OSO Dachstein,

Unterer Inn i Nationalpark Kalkalpen są natomiast objęte specjalnymi rozporządzeniami w sprawie europejskich obszarów ochrony, które zasadniczo przewidują jedynie ogólny zakaz ingerencji.

87 Republika Austrii informuje, że brakujące rozporządzenia są opracowywane przez rząd kraju związkowego Górna Austria. Odrzuca jednak twierdzenie Komisji, jakoby wszystkie OSO tego kraju związkowego były pozbawione wystarczającego statusu ochrony. Otóż OSO chronione aktualnie jako rezerwaty przyrody korzystają na podstawie § 25 Oö. Natur-und Landschaftsschutzgesetz 2001 (ustawy z 2001 r. Górnej Austrii o ochronie przyrody i krajobrazu, LGBl. nr 129/2001) z ochrony absolutnej wykraczającej poza wymogi dyrektywy ptasiej. Poza tym państwo to przytacza tytułem przykładu OSO korzystające z wystarczającego statusu ochrony – OSO Dachstein i Nationalpark Kalkalpen, wymieniając szereg przepisów krajowych przyjętych specjalnie dla zachowania ptactwa.

— Ocena Trybunału

88 Jeżeli chodzi o OSO Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal i Untere Traun, okazuje się, że Komisji nie poinformowano o żadnym właściwym uregulowaniu ani nie wskazano go w postępowaniu przed Trybunałem. Zarzut Komisji dotyczący niewystarczającego charakteru regulacji dotyczącej tych OSO jest zatem zasadny.

89 Jeżeli chodzi o regulację prawną innych OSO, należy stwierdzić, że w braku uzasadnienia, iż ze względu na konkretną sytuację każdego obszaru system taki jest niewystarczający w świetle właściwych wymogów dyrektywy ptasiej i siedliskowej, przedstawiając twierdzenia tym sposobem niewystarczająco uprawdopodobnione, Komisja

nie dostarcza dowodu zasadności swego zarzutu, który należy w konsekwencji w tym zakresie oddalić.

90 Wynika z tego, że zarzut drugi w części dotyczącej sytuacji w kraju związkowym Górna Austria może być uwzględniony jedynie w zakresie, w jakim dotyczy OSO Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal i Untere Traun.

W odniesieniu do kraju związkowego Vorarlberg

— Argumentacja stron

91 Komisja twierdzi, że regulacja obowiązująca w tym kraju związkowym nie przewiduje dla OSO szczególnych celów ochronnych i zachowawczych ani konkretnych środków bądź też nakazów lub zakazów. W odniesieniu w szczególności do OSO Klostertaler Bergwälder Komisja podkreśla niewystarczający charakter ochrony, którą przyznaje temu obszarowi plan gospodarki leśnej przyjęty przez rząd kraju związkowego Vorarlberg. Jeżeli chodzi o OSO Verwall, jest on chroniony szczególnie rozporządzeniem tego rządu, jakkolwiek przyjętym po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, które zawiera nakazy, zakazy i przepisy mające na celu ochronę i zachowanie terenu oraz obecnych na nim gatunków chronionych.

92 Republika Austrii odpowiada, że OSO Rheindelta, Lauteracher Ried, Bangser Ried i Matschels są objęte rozporządzeniami w sprawie obszarów chronionych, zakazującymi środków i sposobów wykorzystania, które pogarszałyby stan siedlisk

przyrodniczych gatunków, dla których obszary te zostały przeznaczone, lub powodowałyby istotne niepokojenie tych gatunków. Jeżeli chodzi o OSO Klostertaler Bergwälder, na zlecenie władz opracowano dla niego wiążący plan gospodarki leśnej w celu wprowadzenia w życie środków zachowawczych niezbędnych dla utrzymania korzystnego stanu zachowania gatunków ptactwa wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej, które występują na tym terenie.

— Ocena Trybunału

93 Należy zaznaczyć, że art. 13 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ochrony przyrody (LGBl. nr 36/2003) przewiduje, że rząd kraju związkowego Vorarlberg jest zobowiązany do przyjęcia w razie potrzeby w drodze planów gospodarowania lub innych porozumień, lub w drodze decyzji lub rozporządzenia, środków utrzymania, poprawy i zachowania danych obszarów zgodnych z wymogami ekologicznymi dotyczącymi w szczególności gatunków ptactwa wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej występujących na tych obszarach.

94 Paragraf 14 tego rozporządzenia przewiduje wyraźnie zakaz pogarszania stanu, podczas gdy § 15 tego rozporządzenia przewiduje ocenę oddziaływania i ewentualnie obowiązek uzyskania zezwolenia w świetle celów zachowawczych, które wynikają z wymogów dotyczących korzystnego stanu zachowania siedlisk przyrodniczych i gatunków wymienionych w załączniku, decydujących dla wyznaczenia obszaru.

95 Do tego dochodzą w odniesieniu do OSO Rheindelta, Lauteracher Ried, Bangser Ried, Matschels i Klostertaler Bergwälder środki wskazane przez Republikę Austrii, o których mowa w pkt 92 niniejszego wyroku.

96 W tym kontekście, uwzględniając w szczególności rozważania zawarte w pkt 65 niniejszego wyroku i w braku jakiegokolwiek dowodu wskazującego na to, że realizacja celów zachowania gatunków ptactwa, o których mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej, wymaga w niniejszym przypadku przepisów bardziej szczegółowych niż przepisy przyjęte przez rząd kraju związkowego Vorarlberg, zarzut Komisji należy odrzucić w zakresie, w jakim dotyczy OSO wymienionych w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.

97 Jeżeli chodzi o OSO Verwall, w odróżnieniu od OSO wymienionych w pkt 95 niniejszego wyroku, nie okazuje się, by teren ten korzystał ze szczególnej ochrony prawnej w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Poza tym ze względu na to, że wspomniany rząd przyjął na krótko przed upływem tego terminu rozporządzenie wprowadzające szereg szczególnych środków ochronnych, należy uznać, że w niniejszym przypadku ten OSO nie był wystarczająco chroniony do chwili przyjęcia tych środków. W konsekwencji skarga jest zasadna w tym zakresie.

98 Zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji w kraju związkowym Vorarlberg, należy zatem uwzględnić w odniesieniu do OSO Verwall.

W odniesieniu do kraju związkowego Tyrol

— Argumentacja stron

99 Zdaniem Komisji regulacja ogólna obowiązująca w tym kraju związkowym nie ustanawia wystarczającego statusu ochrony dla OSO w nim położonych. Rząd kraju związkowego Tyrol wydał wprawdzie rozporządzenie zawierające wykaz jedenastu obszarów Natura 2000, ale akt ten nie wskazuje ani chronionych gatunków ptactwa, ani celów ochrony i zachowania bądź też zasadniczych reguł zachowania. W braku specyficznych celów zachowawczych są one zastępowane w sposób ogólny przez ochronę siedlisk i ptactwa wymienionych w standardowych formularzach informacyjnych zgodnie z § 14 ust. 11 ustawy z 1997 r. kraju związkowego Tyrol o ochronie przyrody w wersji z dnia 12 maja 2004 r. (LGBl. nr 50/2004, zwanej dalej „TNSchG"). Komisja podnosi w szczególności, że status ochrony OSO Tiroler Lechtal jest niewystarczający.

100 Republika Austrii wskazuje, że transpozycja dyrektywy ptasiej i siedliskowej została włączona do opracowanego już systemu ochrony, obejmującego w szczególności rezerwaty przyrody, parki narodowe, strefy ochrony krajobrazy, tereny wypoczynkowe i chronione elementy krajobrazu. Transpozycja ta polegała na przyłączeniu reguł tych dyrektyw do reguł istniejących na obszarach ochrony i na uzupełnieniu tych reguł. Na tych obszarach ochrony obowiązuje szereg nakazów, zakazów i systemów udzielania zezwoleń.

101 Na podstawie projektu przyjętego w grudniu 2004 r. wszystkie OSO kraju związkowego Tyrol zostały objęte zarządzaniem skoordynowanym, aby zrealizować cele ochronne ustalone dla każdego z obszarów, jak również w szczególności zapewnić trwałe zachowanie gatunków ptactwa występujących na każdym z danych obszarów.

Republika Austrii utrzymuje, że system przejściowy przewidziany w § 14 TNSchG gwarantuje wystarczającą ochronę OSO do czasu zdefiniowania celów zachowawczych w specjalnym rozporządzeniu.

102 Pozwane państwo członkowskie przedstawia szczegółowo system ochrony mający zastosowanie do OSO Tiroler Lechtal i utrzymuje, iż jest wystarczający w świetle dyrektywy ptasiej i siedliskowej.

— Ocena Trybunału

103 Należy zaznaczyć, że zgodnie z § 3 ust. 9 pkt 9 TNSchG cele zachowawcze zdefiniowane są jako utrzymanie i odtworzenie korzystnego stanu zachowania gatunków, wraz z ich siedliskami, które są wymienione w załączniku I do dyrektywy ptasiej i które zgodnie z jej art. 4 ust. 2 występują na europejskim obszarze ochrony ptactwa.

104 Zgodnie z § 14 ust. 3 TNSchG rząd wspomnianego kraju związkowego jest zobowiązany do ustalenia w drodze rozporządzenia celów zachowawczych dla każdego terenu Natura 2000 i w razie potrzeby przepisów i środków niezbędnych do osiągnięcia korzystnego stanu ochrony.

105 Paragraf 14 ust. 11 TNSchG przewiduje w odniesieniu do okresu przejściowego poprzedzającego wydanie tych rozporządzeń, że cele zachowawcze są tymczasowo zastąpione ochroną siedlisk oraz dzikiej fauny i flory, w tym ptactwa, przewidzianą w standardowych formularzach informacyjnych.

106 Otóż ten typ formularza przewidzianego decyzją Komisji 97/266/WE z dnia 18 grudnia 1996 r. dotyczącą formularza zawierającego informacje o terenach proponowanych

jako tereny Natura 2000 (Dz.U. 1997, L 107, s. 1), co do którego wiadomo, że na mocy właściwej regulacji kraju związkowego Tyrol został opublikowany i jest skuteczny wobec osób trzecich, wymienia gatunki ptactwa, które uzasadniły sklasyfikowanie danego terenu jako OSO. Poza tym formularz ten zawiera również między innymi opis terenu, zarys jego jakości i znaczenia, w szczególności ze względu na cele zachowawcze dyrektywy ptasiej, jak również ocenę tego terenu dla każdego ze wspomnianych gatunków.

107 Ponadto nie zakwestionowano, że w każdym OSO tego kraju związkowego obowiązują liczne nakazy, zakazy i procedury udzielania zezwoleń, które dla każdego z tych obszarów są dodatkowe względem ogólnych obowiązków uzyskania zezwolenia i zakazów prawnych.

108 Z akt sprawy wynika przykładowo, że w rezerwatach przyrody co do zasady zakazane jest wznoszenie, ustawianie lub nanoszenie instalacji, budowa, rozbudowa lub przenoszenie ulic i dróg, usuwanie lub nasypywanie terenu poza ogrodzonymi terenami zabudowanymi, nowe zalesienia, lądowanie i starty na otwartym terenie, powodowanie znacznego hałasu, stosowanie nawozów i substancji toksycznych oraz używanie pojazdów mechanicznych. Na OSO do tych zakazów dochodzi nawet generalny zakaz wstępu.

109 Uwzględniając powyższe, nie można uznać, iż wykazano, że system ochrony OSO obowiązujący w kraju związkowym Tyrol jest niewystarczający w świetle art. 4 ust. 1 lub 2 dyrektywy ptasiej i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w związku z jej art. 7.

110 Dotyczy to w szczególności OSO Tiroler Lechtal, który korzysta również z ochrony jako park narodowy i którego część – Tiroler Lech – została sklasyfikowana jako rezerwat przyrody.

111 Wniosków sformułowanych w dwóch poprzednich punktach nie może podważyć okoliczność, że § 14 ust. 3 TNSchG przewiduje, iż rząd kraju związkowego Tyrol jest zobowiązany do ustalenia w drodze rozporządzenia celów zachowawczych dla każdego terenu Natura 2000. Nawet jeżeli bowiem system taki może zostać ulepszony, nie okazuje się, by w niniejszym przypadku system już funkcjonujący w tym kraju związkowym był niewystarczający, jeżeli chodzi o wymogi zachowawcze.

112 W konsekwencji należy oddalić zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji w kraju związkowym Tyrol.

113 Jeżeli chodzi o OSO, co do których stwierdzono w niniejszym przypadku, że nie posiadają wystarczającego statusu ochrony prawnej w świetle wymogów wynikających z odpowiednich przepisów dyrektyw ptasiej i siedliskowej, Trybunał nie dysponuje informacjami, które pozwalałyby mu na stwierdzenie, czy gatunki, ze względu na które te OSO zostały sklasyfikowane, podlegają jednocześnie ust. 1 i 2 czy jednemu z tych ustępów artykułu 4 dyrektywy ptasiej.

114 Należy zatem odnieść się w tym względzie do art. 4 dyrektywy ptasiej.

115 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że:

— nie dokonując prawidłowo na podstawie kryteriów ornitologicznych klasyfikacji jako OSO terenu Hanság w kraju związkowym Burgenland i wytyczenia granic OSO Niedere Tauern w kraju związkowym Styria zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej oraz

— nie przyznając OSO Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal i Untere Traun w kraju związkowym Górna Austria, jak również OSO Verwall w kraju związkowym Vorarlberg ochrony prawnej zgodnej z wymogami art. 4 dyrektywy ptasiej i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w związku z jej art. 7,

Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tych przepisów.

W przedmiocie kosztów

116 Zgodnie z art. 69 § 3 akapit pierwszy regulaminu w szczególności w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron Trybunał może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty. Ponieważ w niniejszej sprawie żądania stron zostały uwzględnione tylko częściowo, każda ze stron pokrywa własne koszty.

117 Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu Republika Federalna Niemiec, która przystąpiła do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta, pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Republika Austrii:

— nie dokonując prawidłowo na podstawie kryteriów ornitologicznych klasyfikacji jako OSO terenu Hanság w kraju związkowym Burgenland

i wytyczenia granic obszaru specjalnej ochrony Niedere Tauern w kraju związkowym Styria zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz

— **nie przyznając OSO Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal i Untere Traun w kraju związkowym Górna Austria, jak również OSO Verwall w kraju związkowym Vorarlberg ochrony prawnej zgodnej z wymogami art. 4 dyrektywy 79/409 i art. 6 ust. 2 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory w związku z jej art. 7,**

uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tych przepisów.

2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

3) **Komisja Europejska, Republika Austrii i Republika Federalna Niemiec pokrywają własne koszty.**

Podpisy