URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

26. Oktober 2006 *

In der Rechtssache C-239/04

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 8. Juni 2004,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. van Beek und A. Caeiros als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Portugiesische Republik, vertreten durch L. Fernandes als Bevollmächtigten im Beistand von J. F. Ganderez und R. Gomes da Silva, advogados, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans sowie der Richter R. Schintgen und J. Klučka, der Richterin R. Silva de Lapuerta (Berichterstatterin) und des Richters L. Bay Larsen,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: B. Fülöp, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. April 2006,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 27. April 2006

folgendes

Urteil

1 In ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7) in der durch die Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 (ABl. L 305, S. 42) geänderten Fassung (im Folgenden: Habitatrichtlinie) verstoßen hat, dass sie ein Autobahnprojekt durchgeführt hat, dessen Trasse durch

das besondere Schutzgebiet Castro Verde führt, obwohl die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung negativ und für die Trasse Alternativlösungen vorhanden waren.

Rechtlicher Rahmen

Die Richtlinie 79/409/EWG

2 Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1) verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Gebiete, die den in diesen Vorschriften festgelegten Kriterien entsprechen, zu Schutzgebieten zu erklären.

3 Artikel 4 Absatz 4 dieser Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, in den [in den] Absätzen 1 und 2 genannten Schutzgebieten zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten bemühen sich ferner, auch außerhalb dieser Schutzgebiete die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume zu vermeiden."

Die Habitatrichtlinie

4 Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitatrichtlinie bestimmt:

„(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

(4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen.

...“

5 In Artikel 7 der Habitatrichtlinie heißt es:

„Was die nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/409 zu besonderen Schutzgebieten erklärten oder nach Artikel 4 Absatz 2 derselben Richtlinie als solche anerkannten Gebiete anbelangt, so treten die Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der vorliegenden Richtlinie ab dem Datum für die Anwendung der vorliegenden Richtlinie bzw. danach ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat entsprechend der Richtlinie 79/409 zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird, an die Stelle der Pflichten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie 79/409 ergeben."

Sachverhalt und vorprozessuales Verfahren

6 Das Autobahnprojekt A 2, durch das die Stadt Lissabon mit der Region Algarve verbunden wird, wurde 1997 der Gesellschaft BRISA Auto-Estradas de Portugal übertragen.

7 Für den Autobahnabschnitt zwischen den Ortschaften Aljustrel und Castro Verde arbeitete die genannte Gesellschaft eine Trassenführung aus, die die Ortschaften Messejana, Alcarias, Conceição, Aivados und Estação de Ourique umgeht und durch den westlichen Teil des besonderen Schutzgebiets Castro Verde führt.

8 Im September 1999 wurde dem portugiesischen Umweltministerium eine Umweltverträglichkeitsstudie zu dieser Trassenführung (im Folgenden: Umweltverträglichkeitsstudie) vorgelegt.

9 Im Laufe dieses Monats wurde das Gebiet Castro Verde von den portugiesischen Behörden nach Artikel 4 der Richtlinie 79/409 als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen.

10 Im Januar 2000 billigte der Umweltstaatssekretär die Umweltverträglichkeitsstudie und genehmigte die Durchführung des Projekts.

11 Das Teilstück der Autobahn A 2 zwischen Aljustrel und Castro Verde wurde im Juli 2001 dem Verkehr übergeben.

12 Aufgrund einer Beschwerde, durch die die Kommission davon erfahren hatte, dass die portugiesischen Behörden mit dem Bau der Autobahntrasse durch das besondere Schutzgebiet Castro Verde begonnen hatten, obgleich die Auswirkungen der Trasse auf das Schutzgebiet in der Umweltverträglichkeitsstudie negativ beurteilt worden waren, forderte die Kommission die Portugiesische Republik mit einem Mahnschreiben vom 20. Oktober 2000 zur Stellungnahme binnen zwei Monaten auf.

13 Die portugiesischen Behörden nahmen mit Schreiben an die Kommission vom 4. Dezember 2000 und 12. Januar 2001 Stellung.

14 Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass die portugiesischen Behörden nicht erklärt hätten, warum alternative Trassen außerhalb des besonderen Schutzgebiets Castro Verde und außerhalb der Wohngebiete von Alcarias, Conceição, Aivados und Estação de Ourique nicht untersucht worden seien, und dass die Portugiesische Republik damit gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie verstoßen habe; sie erließ daher am 11. April 2001 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie Portugal aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen.

15 Da die Antwort der portugiesischen Behörden auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission unzureichend erschien, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

16 Die Kommission trägt vor, die Umweltverträglichkeitsstudie habe klar gezeigt, dass die von den portugiesischen Behörden für den Bau der Teilstrecke der Autobahn A 2 zwischen Aljustrel und Castro Verde gewählte Trasse ganz erhebliche negative Auswirkungen auf 17 in Anhang I der Richtlinie 79/409 aufgeführte wildlebende Vogelarten sowie auf den Lebensraum dieser Vögel habe.

17 Die Portugiesische Republik macht geltend, dass die Kommission sich darauf beschränke, allgemeine Überlegungen aus der Umweltverträglichkeitsstudie zu übernehmen, ohne nachzuweisen, wodurch der Bau der Trasse ganz erhebliche negative Auswirkungen habe. Die Nachteile, die das besondere Schutzgebiet Castro Verde möglicherweise beeinträchtigen könnten, seien in Relation zu den tatsächlich eingetretenen Nachteilen zu bewerten.

18 Nach Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie genehmigen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden die Durchführung eines Plans oder eines Projekts, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung steht oder hierfür nicht notwendig ist, die es jedoch erheblich beeinträchtigen könnte, erst, nachdem sie durch eine Verträglichkeitsprüfung des Plans oder Projekts im Hinblick auf dieses Gebiet festgestellt haben, dass es als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

19 Diese Bestimmung führt somit ein Verfahren ein, das mit Hilfe einer vorherigen Prüfung gewährleisten soll, dass Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des betreffenden Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht

notwendig sind, die dieses jedoch erheblich beeinträchtigen könnten, nur genehmigt werden, soweit sie dieses Gebiet als solches nicht beeinträchtigen (Urteil vom 7. September 2004 in der Rechtssache C-127/02, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, Slg. 2004, I-7405, Randnr. 34).

20 Wie der Gerichtshof insoweit bereits entschieden hat, darf die Genehmigung des in Rede stehenden Plans oder Projekts nur unter der Voraussetzung erteilt werden, dass die Behörden Gewissheit darüber erlangt haben, dass sich der Plan oder das Projekt nicht nachteilig auf das betreffende Gebiet als solches auswirkt. Dies ist dann der Fall, wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt (Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, Randnrn. 56 und 59).

21 Im vorliegenden Fall weist die Umweltverträglichkeitsstudie darauf hin, dass 17 Vogelarten, die unter Anhang I der Richtlinie 79/409 fallen, im besonderen Schutzgebiet Castro Verde präsent seien und einige darunter eine erhöhte Störungsempfindlichkeit und/oder Empfindlichkeit gegenüber der Fragmentierung ihrer Lebensräume durch die Trassenführung der Autobahn A 2 zwischen den Ortschaften Aljustrel und Castro Verde aufwiesen.

22 Aus der Studie ergibt sich auch, dass das fragliche Projekt „deutlich erhöhte" Gesamtauswirkungen sowie „erhöhte negative Auswirkungen" auf die Vogelwelt im besonderen Schutzgebiet Castro Verde habe.

23 Daher ist festzustellen, dass die portugiesischen Behörden zu dem Zeitpunkt, zu dem sie die Trassenführung der Autobahn A 2 genehmigten, nicht davon ausgehen konnten, dass diese sich nicht nachteilig auf das genannte Gebiet als solches auswirkt.

24 Dass das Projekt nach seiner Durchführung möglicherweise keine solchen Wirkungen hatte, hat auf diese Beurteilung keinen Einfluss. Denn zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung, mit der die Durchführung des Projekts genehmigt

wird, darf aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass es sich nicht nachteilig auf das betreffende Gebiet auswirkt (in diesem Sinne Urteil vom 29. Januar 2004 in der Rechtssache C-209/02, Kommission/Österreich, Slg. 2004, I-1211, Randnrn. 26 und 27, und Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, Randnrn. 56 und 59).

25 Unter diesen Umständen hatten die portugiesischen Behörden die Wahl, die Genehmigung für die Durchführung des genannten Projekts zu versagen oder sie, sofern die dort vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt waren, nach Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie zu erteilen (in diesem Sinne Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, Randnrn. 57 und 60).

26 Im vorliegenden Fall ist daher zu prüfen, ob die Trassenführung der Autobahn A 2 zwischen den Ortschaften Aljustrel und Castro Verde nach Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie genehmigt werden konnte.

27 Hierzu trägt die Kommission vor, dass die Portugiesische Republik diese Bestimmung deshalb nicht eingehalten habe, weil sie es im vorliegenden Fall unterlassen habe, einige alternative Trassen zu prüfen, die keine negativen Auswirkungen auf das besondere Schutzgebiet Castro Verde und die Bevölkerung des Gebietes gehabt hätten.

28 Insbesondere hätten die genannten Behörden die alternativen Trassen außerhalb des besonderen Schutzgebiets Castro Verde und außerhalb der Wohngebiete der Ortschaften Alcarias, Conceição, Aivados und Estação de Ourique nicht berücksichtigt.

29 Solche alternativen Trassen hätten aber geprüft werden müssen, darunter insbesondere ein Verlauf der Autobahn A 2 durch einen Korridor westlich des besonderen Schutzgebiets Castro Verde zwischen dessen Grenze und der Straße

IC 1 in einer Ebene mit sehr niedriger Bevölkerungsdichte. Damit hätten die portugiesischen Behörden ohne signifikante technische Schwierigkeiten und ohne unangemessene zusätzliche wirtschaftliche Belastungen durchaus eine alternative Trasse wählen können, die keine negativen Auswirkungen auf das besondere Schutzgebiet gehabt und weder die genannten noch andere Ortschaften beeinträchtigt hätte.

30 Nach Ansicht der Portugiesischen Republik muss die Kommission eine solche Trasse nicht nur vorschlagen, sondern sie auch festlegen und erläutern und so das Bestehen und die Durchführbarkeit einer solchen von den portugiesischen Behörden nicht vorgesehenen Alternativlösung darlegen, die für die Umwelt weniger beeinträchtigend gewesen wäre. Die Kommission habe dazu jedoch keine Beweise vorgelegt.

31 Jedenfalls sei die von der Kommission vorgeschlagene Lösung keine „Alternativlösung" im Sinne von Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie. Denn dieser Begriff verweise nicht einfach auf eine Ersatzlösung, deren theoretische Durchführbarkeit vertretbar erscheine, sondern schließe auch die Berücksichtigung der negativen Auswirkungen einer solchen Lösung ein.

32 Die Durchführung der von der Kommission vorgeschlagenen Trasse hätte jedoch bedeutende soziale, wirtschaftliche und Umweltschäden bewirkt, da sie die Bevölkerung von Conceição, Aivados und Estação de Ourique sowie das Wassereinzugsgebiet des Stausees Monte da Rocha beeinträchtigt hätte.

33 Insgesamt sei die nur marginale und untergeordnete Beeinträchtigung des besonderen Schutzgebiets Castro Verde durch die von den portugiesischen Behörden gewählte Trasse geringer als die Nachteile infolge einer Durchführung der von der Kommission vorgeschlagenen Lösung.

34 Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie bestimmt, dass in einem Fall, in dem ein Plan oder ein Projekt trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung nach Absatz 3 Satz 1 aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses

durchzuführen und keine Alternativlösung vorhanden ist, der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist.

35 Diese Bestimmung, die es unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt, einen Plan oder ein Projekt durchzuführen, dessen Prüfung nach Artikel 6 Absatz 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie negative Ergebnisse erbracht hat, ist als Ausnahme von dem in Absatz 3 Satz 2 festgelegten Genehmigungskriterium eng auszulegen.

36 So ist die Durchführung eines Plans oder Projekts nach Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie insbesondere von der Voraussetzung abhängig, dass das Fehlen von Alternativlösungen nachgewiesen wird.

37 Im vorliegenden Fall steht fest, dass die portugiesischen Behörden mehrere Lösungen zur Umgehung der Ortschaften Alcarias, Conceição, Aivados und Estação de Ourique mit Trassenverlauf durch den westlichen Teil des besonderen Schutzgebiets Castro Verde prüften und ablehnten.

38 Dagegen ergibt sich aus den Akten nicht, dass sie auch die Lösungen außerhalb des Schutzgebiets und westlich der genannten Ortschaften geprüft hätten, obwohl nach den von der Kommission dargelegten Anhaltspunkten nicht von vornherein ausgeschlossen werden konnte, dass diese Lösungen eine „Alternativlösung" im Sinne von Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie gewesen wären, selbst wenn sie, wie die Portugiesische Republik vorträgt, gewisse Schwierigkeiten mit sich gebracht hätten.

39 Demnach haben die portugiesischen Behörden, da sie derartige Lösungen nicht geprüft haben, nicht nachgewiesen, dass keine Alternativlösung im Sinne der genannten Bestimmung vorhanden war.

40 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie verstoßen hat, dass sie trotz negativer Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung ein Autobahnprojekt mit Trassenverlauf durch das besondere Schutzgebiet Castro Verde durchführte, ohne nachgewiesen zu haben, dass für diese Trasse keine Alternativlösungen vorhanden waren.

Kosten

41 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Portugiesischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Portugiesische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen in der durch die Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 geänderten Fassung verstoßen, dass sie trotz negativer Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung ein Autobahnprojekt mit Trassenverlauf durch das besondere Schutzgebiet Castro Verde durchführte, ohne nachgewiesen zu haben, dass für diese Trasse keine Alternativlösungen vorhanden waren.**

2. **Die Portugiesische Republik trägt die Kosten.**

Unterschriften