# SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 27. Oktober 2005 [1]

## I — Einleitung

1. In diesem Vertragsverletzungsverfahren beanstandet die Kommission die Anwendung der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [2] (im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie) und der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen [3] (im Folgenden: Habitatrichtlinie) im Zusammenhang mit einem Straßenbauvorhaben in der österreichischen Region Vorarlberg. Es handelt sich um die Bodenseeschnellstraße S 18 im Bereich des besonderen Schutzgebiets „Lauteracher Ried" bei Bregenz.

2. Im Einzelnen wirft die Kommission der Republik Österreich vor, bestimmte, von dem Vorhaben betroffene Flächen nicht als besonderes Schutzgebiet nach der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesen zu haben und bei der Genehmigung der Straße weder die Alternativen ausreichend geprüft noch ausreichende Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz von Natura 2000 festgesetzt zu haben.

## II — Rechtlicher Rahmen

3. Natura 2000 wird in Artikel 3 Absatz 1 der Habitatrichtlinie definiert:

„Es wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung ‚Natura 2000' errichtet. Dieses Netz besteht aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitate der Arten des Anhang II umfassen, und muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.

1 — Originalsprache: Deutsch.
2 — ABl. L 103, S. 1.
3 — ABl. L 206, S. 7.

Das Netz ‚Natura 2000' umfasst auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie 79/409/EWG ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete."

4. Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie enthält Bestimmungen darüber, welche Flächen die Mitgliedstaaten als besondere Schutzgebiete für Vögel (im Folgenden: BSG) ausweisen sollen. Auch war dort — in Absatz 4 Satz 1 — zunächst der Schutz dieser Gebiete geregelt:

„(1) Auf die in Anhang I aufgeführten Arten sind besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume anzuwenden, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu berücksichtigen:

a) vom Aussterben bedrohte Arten,

b) gegen bestimmte Veränderungen ihrer Lebensräume empfindliche Arten,

c) Arten, die wegen ihres geringen Bestands oder ihrer beschränkten örtlichen Verbreitung als selten gelten,

d) andere Arten, die aufgrund des spezifischen Charakters ihres Lebensraums einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen.

Bei den Bewertungen werden Tendenzen und Schwankungen der Bestände der Vogelarten berücksichtigt.

Die Mitgliedstaaten erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten, wobei die Erfordernisse des Schutzes dieser Arten in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen sind.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen unter Berücksichtigung der Schutzerfordernisse in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, entsprechende Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten. Zu diesem Zweck messen die Mitgliedstaaten dem

Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung bei.

(3) ...

(4) 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 Absätzen 1 und 2 genannten Schutzgebieten zu vermeiden. ...“

5. Artikel 7 der Habitatrichtlinie hat die Regelung über den Schutz der BSG geändert:

„Was die nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/409/EWG 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/EWG 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/EWG ergeben.“

6. Diese Regelung wird durch den siebten Erwägungsgrund der Habitatrichtlinie folgendermaßen erläutert:

„Alle ausgewiesenen Gebiete sind in das zusammenhängende europäische ökologische Netz einzugliedern, und zwar einschließlich der nach der Richtlinie 79/409/EWG ... derzeit oder künftig als besondere Schutzgebiete ausgewiesenen Gebiete.“

7. Die hier einschlägigen Absätze 3 und 4 von Artikel 6 der Habitatrichtlinie lauten wie folgt:

„(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.

...“

8. Dazu besagt der 10. Erwägungsgrund der Habitatrichtlinie:

„Pläne und Projekte, die sich auf die mit der Ausweisung eines Gebietes verfolgten Erhaltungsziele wesentlich auswirken könnten, sind einer angemessenen Prüfung zu unterziehen.“

**III — Sachverhalt, Vorverfahren und Anträge**

9. Ein erster Antrag für das vorliegende Straßenbauvorhaben wurde im Jahre 1992 eingereicht. Das Verfahren konnte damals keiner Entscheidung zugeführt werden, sondern das Vorhaben wurde vollständig überarbeitet und am 8. März 1994 erneut in ein Verfahren eingebracht. Dieses Verfahren endete mit der Festlegung der Trasse durch Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 8. April 1997.

10. Am 19. Januar 1999 wurde die naturschutzrechtliche Bewilligung des Straßenbauvorhabens beantragt. Diese erging am 6. Juli 2001. Dabei war die entscheidende Behörde an die Trassenfestlegung gebunden. Alternative Trassen wurden nicht geprüft. Die Bewilligung sah eine Reihe von Auflagen für die Durchführung des Vorhabens vor sowie Ausgleichszahlungen für die Schaffung von Ersatzlebensräumen in Höhe von 2 625 802,63 Euro. In einem nachfolgenden Verwaltungsverfahren („Berufung“) wurde die Bewilligung mit Entscheidung vom 21. Februar 2003 mit Änderungen in der Begründung im Wesentlichen bestätigt. Die Ausgleichszahlung wurde auf 2 056 922,26 Euro reduziert.

11. Zwischenzeitlich war die Republik Österreich am 1. Januar 1995 der Europäischen Gemeinschaft beigetreten. Mit Schreiben vom 7. Juni 1995 wurde der Kommission das Gebiet „Lauteracher Ried“ als BSG bekannt gegeben. Die Gebietsteile „Soren“ und „Gleggen-Köblern“ sind nicht Teil des BSG.

12. Das Gebiet unterlag dem Schutz mehrerer aufeinanderfolgender gebietsbezogener Verordnungen [4] und auf verschiedenen Teilflächen der Verordnung der Landesregierung von Vorarlberg über den „Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau" [5]. Der Biotopverbund erfasst allerdings auch in erheblichem Ausmaß Flächen außerhalb des BSG, u. a. große Teile des Gebiets „Gleggen-Köblern" und einige Flächen im Gebiet „Soren". Die Verordnungen regelten u. a. Nutzungen des Gebiets und untersagten insbesondere das Betreten von bestimmten Flächen.

13. Das BSG gilt als bedeutender Brutplatz für den in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie genannten Wachtelkönig *(Crex crex)*. Der Wachtelkönig galt längere Zeit als *weltweit* bedroht (threatened) und gefährdet (vulnerable), d. h., es bestand ein hohes Risiko seiner Ausrottung. Jüngst wurde sein Status allerdings wegen neuer Erkenntnisse über Populationen außerhalb der Europäischen Union auf annähernd bedroht (near threatened) aufgewertet. [6] In Europa gilt der Wachtelkönig als vermindert (depleted). [7]

14. Der von den österreichischen Stellen der Kommission übermittelte Standarddatenbogen vom Juni 1997 nennt auch die Zugvögel Bekassine *(Gallinago gallinago)* mit 15 Brutpaaren, den Kiebitz *(Vanellus vanellus)* mit 20 Brutpaaren und den Großen Brachvogel *(Numenius arquata)* mit 10 Brutpaaren. Weltweit werden diese Arten als kaum gefährdet (low risk/least concern) bewertet. [8] In Europa gelten die Bekassine und der Große Brachvogel allerdings als zurückgehend und der Kiebitz als gefährdet. [9]

15. Alle vier genannten Vogelarten brüten in Wiesen, insbesondere in Streuwiesen, wie sie im „Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau" geschützt und gefördert werden.

4 — Zunächst scheint die Verordnung über den Schutz des Lauteracher Riedes, LGBl 22/1966, in der Fassung LGBl 24/1969, gegolten zu haben, dann die Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Lauteracher Ried", LGBl 82/1997 und schließlich eine weitere Verordnung mit dem gleichen Titel, die im LGBl 63/2002 veröffentlicht wurde. Daneben galt die Verordnung der Landesregierung über die einstweilige Sicherstellung des Lauteracher Riedes, LGBl 15/1993, deren Geltung offenbar mehrfach verlängert wurde.

5 — *Vorarlberger Landesgesetzblatt*, Jahrgang 1995, 27. Stück, Nr. 61 vom 28. Dezember 1995.

6 — IUCN Red List of Threatened Species, http://www.redlist.org; BirdLife Species Factsheet, http://www.birdlife.org.

7 — Birdlife International (Papazoglou u. a.), *Birds in the European Union — a status assessment*, 2004, S. 32, http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/index.html; siehe dort auch das species factsheet.

8 — IUCN, zitiert in Fußnote 6.

9 — Birdlife, zitiert in Fußnote 7, S. 32 ff., siehe auch das jeweilige species factsheet.

16. Daneben ist das BSG nach Angaben der österreichischen Regierung eine wichtige Winter-, Rast- und Nahrungsfläche in Vorarlberg für zwölf teilweise auch vom Anhang I erfasste Zugvogelarten.

17. Die Kommission befasste sich mit dem Vorhaben aufgrund einer Beschwerde. Sie richtete zunächst am 12. November 2001 ein Informationsersuchen an die zuständigen österreichischen Stellen. Nach Prüfung der Antwort vom 1. Februar 2002 kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Republik Österreich gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie sowie gegen Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie verstoßen habe und forderte sie am 27. Juni 2002 gemäß Artikel 226 EG zur Stellungnahme auf (Mahnschreiben). Die österreichische Stellungnahme ging am 29. Oktober 2002 bei der Kommission ein. Die Kommission hielt an ihrer Auffassung fest und übermittelte am 11. Juli 2003 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie Österreich aufforderte, den behaupteten Verstoß bis zum 11. September 2003 zu beenden. Da die Antworten der österreichischen Regierung die Kommission nicht davon überzeugten, dass ihre Vorwürfe ausgeräumt wurden, erhob sie die vorliegende Klage.

18. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragt, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Republik Österreich hat gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und aus Artikel 6 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 7 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen verstoßen, indem sie

— mit den Gebieten „Soren" und „Gleggen-Köblern" Teilgebiete, die nach wissenschaftlichen Kriterien zusammen mit dem ausgewiesenen besonderen Schutzgebiet „Lauteracher Ried" zu den zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebieten nach Artikel 4 Absatz 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie zählen, nicht in dieses besondere Schutzgebiet aufgenommen hat, und

— bei der Bewilligung des Straßenbauvorhabens Bodensee Schnellstraße S 18 die Erfordernisse, die gemäß Artikel 6 Absatz 4 der FHH-Richtlinie für den Fall der Vorhabensdurchführung bei Vorliegen eines negativen Ergebnisses der Verträglichkeitsprüfung gelten, nicht korrekt und vollständig eingehalten hat.

2. Die Republik Österreich trägt die Kosten des Verfahrens.

19. Die Regierung der Republik Österreich beantragt, der Gerichtshof möge,

1. die Klage der Europäischen Kommission vom 11. Mai 2004 auf Feststellung, dass die Republik Österreich dadurch, dass die Gebiete „Soren" und „Gleggen-Köblern" als Teilgebiete, die nach wissenschaftlichen Kriterien zusammen mit dem ausgewiesenen BSG „Lauteracher Ried" zu den zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebieten nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie zählen, nicht in dieses BSG aufgenommen wurden, und dass bei der Bewilligung des Straßenbauvorhabens Bodensee Schnellstraße S 18 die Erfordernisse, die gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie für den Fall der Vorhabensdurchführung bei Vorliegen eines negativen Ergebnisses der Verträglichkeitsprüfung gelten, nicht korrekt und vollständig eingehalten wurden, gegen ihre Verpflichtungen aus Art 4 Abs 1 und 2 Vogelschutzrichtlinie und aus Art 6 Absatz 4 iVm Art 7 FFH-RL verstoßen hat, abweisen,

2. das Kostenbegehren der Europäischen Kommission abweisen.

## IV — **Würdigung**

20. Die Kommission wirft Österreich zwei unterschiedliche Verletzungen des Gemeinschaftsrechts vor. Zum einen habe Österreich bestimmte Flächen nicht als Teil des BSG „Lauteracher Ried" ausgewiesen und zum anderen habe Österreich bei der Genehmigung des Straßenbauvorhabens die Bestimmungen zum Schutz des BSG verletzt.

### A — *Zur Gebietsausweisung*

21. Nach Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Vogelschutzrichtlinie erklären die Mitgliedstaaten die für die Erhaltung der Arten des Anhangs I zahlen- und flächenmäßig am besten geeigneten Gebiete zu besonderen Schutzgebieten (BSG). Dabei sind die Erfordernisse des Schutzes dieser Arten in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten treffen nach Artikel 4 Absatz 2 entsprechende Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten. Zu diesem Zweck messen die Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung bei.

22. Gemäß ständiger Rechtsprechung verfügen die Mitgliedstaaten zwar bei der Auswahl der besonderen Schutzgebiete über einen gewissen Ermessensspielraum, doch ist über die Ausweisung und Abgrenzung dieser Gebiete ausschließlich anhand der in der Richtlinie festgelegten ornithologischen Kriterien zu entscheiden. [10]

23. Die Parteien streiten nun darüber, ob die Gebiete „Soren" und „Gleggen-Köblern" nach den anzuwendenden ornithologischen Kriterien zu den für den Vogelschutz am besten geeigneten Gebieten gehören.

24. Den Akten ist zu entnehmen, dass das BSG „Lauteracher Ried" eine rautenförmige, geschlossene Fläche von 580 Hektar bildet. Die weiteste diagonale Ausdehnung beträgt in Ost-West-Richtung und in Nord-Süd-Richtung jeweils etwa 3 Kilometer. An der südöstlichen Grenze verläuft eine Straße, die Landesstraße L 41.

25. Entlang der südöstlichen Grenze, teilweise durch die L 41 von dem BSG getrennt befindet sich das Gebiet „Soren" mit einer Fläche von etwa 64 Hektar. Es handelt sich um einen von Nordosten nach Südwesten verlaufenden Geländestreifen von etwa 2,6 Kilometer Länge und einer maximalen Breite von etwa 500 Metern. Seine östliche Grenze bildet eine Autobahn. Das streitgegenständliche Straßenbauvorhaben würde teilweise im südlichen Teil des Gebiets verlaufen.

26. Das Gebiet „Gleggen-Köblern" mit einer Fläche von 352 Hektar befindet sich südwestlich des BSG. Es handelt sich um einen in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Geländestreifen von bis zu 400 Meter Breite und mehr als 2 Kilometer Länge. Seine nördliche Spitze ist durch einen Kreuzungsbereich der Landesstraßen L 41 und L 42 sowie das Fließgewässer Dornbirnerach von dem BSG getrennt. Das Straßenbauvorhaben soll in diesem Bereich auf der bestehenden Straße verwirklicht werden.

27. Beide Teilgebiete schließen sowohl naturnahe Streuwiesen als auch landwirtschaftlich intensiv genutzte Flächen ein. Sie werden als Naherholungsgebiet für die umliegenden Siedlungsgebiete genutzt. Während sich im Kern des BSG ein Feuchtgebiet befindet, existieren in „Soren" und „Gleggen-Köblern" keine vergleichbaren Strukturen.

28. Ein Vergleich mit bestehenden Schutzgebieten nach nationalem Recht zeigt, dass innerhalb des BSG und des Teilgebiets „Soren" nur wenige Flächen als Teil des „Streuewiesenbiotopverbundes Rheintal — Walgau" Naturschutz genießen. Dagegen scheint das Teilgebiet Gleggen-Köblern weit-

10 — Urteile vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-355/90 (Kommission/Spanien [Santoña-Sümpfe], Slg. 1993, I-4221, Randnr. 26), vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds [Lappel Bank], Slg. 1996, I-3805, Randnr. 26) und vom 19. Mai 1998 in der Rechtssache C-3/96 (Kommission/Niederlande [IBA-Liste 1989], Slg. 1998, I-3031, Randnrn. 60 ff).

gehend durch den Biotopverbund abgedeckt zu werden. [11]

29. Die Kommission stützt sich vor allem auf Monitoring-Ergebnisse und wissenschaftliche Studien, aus denen sich ergebe, dass die Gebietsteile „Soren" und „Gleggen-Köblern" eine untrennbare natürliche Einheit mit dem ausgewiesenen BSG „Lauteracher Ried" bildeten.

30. Der begründeten Stellungnahme ist zu entnehmen, dass 2000 bis 2002 innerhalb des BSG 4 — 5, 4 und 3 rufende Männchen des Wachtelkönigs beobachtet wurden. Die Zahlen in „Soren" und in „Gleggen-Köblern" blieben nur geringfügig dahinter zurück: 4 (1 + 3), 2 (1 + 1) sowie 3 (0 + 3).

31. Weiterhin legt die Kommission dar, dass die Zugvögel Bekassine, Kiebitz und Großer Brachvogel im Jahr 2001 sogar in größerer Zahl außerhalb des BSG in den beiden nicht ausgewiesenen Teilgebieten brüteten. Die Zahl der Brutpaare im BSG betrug bei den Bekassinen 3 - 5, bei den Kiebitzen 11 - 12 und bei den großen Brachvögeln 3, in Soren bei den Bekassinen 3 und bei den Kiebitzen 6 sowie in Gleggen-Köblern bei den Bekassinen 3 - 4, bei den Kiebitzen 9 und bei den großen Brachvögeln 8. Außerdem gab es einen Brutverdacht für den großen Brachvogel in Soren.

32. Die Regierung Österreichs hält diesen Zahlen zunächst entgegen, dass — was zutrifft — nicht jedes Vorkommen von Vögeln nach Anhang I der Vogelschutzrichtlinie oder von Zugvögeln zur Ausweisung eines BSG verpflichtet. Die — von der Regierung Österreichs nicht bestrittenen — Zahlen zeigen jedoch, dass die Teilgebiete „Soren" und „Gleggen-Köblern" für die Arten Wachtelkönig, Bekassine, Kiebitz und großer Brachvogel von vergleichbarer, teilweise sogar größerer Bedeutung sind als die Flächen innerhalb des BSG. Die im Standarddatenbogen für das BSG angegebenen Zahlen für den großen Brachvogel, den Kiebitz und die Bekassine werden nur erreicht, wenn man die Teilflächen außerhalb des BSG mit berücksichtigt. Daher ist davon auszugehen, dass diese in unmittelbarer Nachbarschaft zum BSG gelegenen Teilflächen gemeinsam mit dem BSG ein aus ornithologischer Sicht einheitliches Gesamtgebiet bilden.

33. Die österreichische Regierung leitet weiterhin aus Störungen der Teilgebiete — insbesondere durch Landwirtschaft und Freizeitnutzung — ab, dass diese Flächen für den Schutz der genannten Vogelarten nicht am besten geeignet seien. Die Zahlen zeigen jedoch, dass diese Störungen nur von nachrangiger Bedeutung sind. Die Teilgebiete beherbergen auf geringerer Fläche

11 — Kartenserver des Landes Vorarlberg, http://vogis.cnv.at/dva04/init.aspx?ks=allgemein&karte= naturschutz.

Brutvorkommen, die den Vorkommen innerhalb des BSG entsprechen. D. h., nach der Dichte der Brutvorkommen sind sie sogar besser geeignet als die Flächen innerhalb des BSG.

34. Den von der Kommission vorgelegten Untersuchungen ist darüber hinaus zu entnehmen, dass nicht die vorgetragenen Störungen, sondern andere Faktoren deutlich wichtiger sind, vor allem der Zeitpunkt der Mahd der betroffenen Wiesen und die Gefährdung durch Füchse oder Dachse. Offenbar sind (bislang) auch die trennenden Straßen zwischen den Teilgebieten nicht besonders wichtig, vermutlich weil sie für Vögel kein schwerwiegendes Hindernis darstellen. Die betroffenen Teilflächen können daher nicht als „weniger geeignet" aus dem BSG ausgegrenzt werden.

35. Auch der Vergleich mit dem BSG „Bangs-Matschels", wo der Wachtelkönig in größerer Dichte vorkomme als in den Teilflächen „Soren" und „Gleggen-Köblern", führt nicht dazu, die Ausgrenzung der Teilflächen wissenschaftlich zu rechtfertigen. Die angeblich höhere Qualität des BSG „Bangs-Matschels" könnte höchstens die Frage aufwerfen, ob das BSG „Lauteracher Ried" unter Einschluss der Gebiete „Soren" und „Gleggen-Köblern" insgesamt eines der am besten geeigneten Gebiete für den Schutz des Wachtelkönigs ist. Das stellt jedoch auch die österreichische Regierung nicht in Frage. Im Übrigen ist es nicht überraschend, dass unter den am besten geeigneten Gebieten einige für den Vogelschutz besser geeignet sind als andere.

36. Österreich vertritt jedoch die Auffassung, dass die Verpflichtung zur Ausweisung von BSG auf einen bestimmten Zeitpunkt konzentriert sei und sich nicht darauf erstrecke, einmal erfolgte Ausweisungen ständig zu aktualisieren. Für die Verkleinerung von BSG ergebe sich dies ausdrücklich aus der Rechtsprechung. [12] Auch enthalte die Vogelschutzrichtlinie im Unterschied zur Habitatrichtlinie keine Regelung über die nachträgliche Änderung von Schutzgebieten. Soweit Regelungen über die Behandlung von Gebieten nach der Ausweisung getroffen werden, bezögen diese sich auf den Schutz der Gebiete und nicht auf ihre Erweiterung.

37. Der österreichischen Regierung ist zuzustimmen, dass die Verpflichtung zur Ausweisung der am besten geeigneten Gebiete als BSG zu einem bestimmten Zeitpunkt entstanden ist. Da keine Übergangsfristen vereinbart wurden, war Österreich nach Artikel 168 der Beitrittsakte verpflichtet, sowohl die Habitatrichtlinie als auch die Vogelschutzrichtlinie zum Zeitpunkt des

12 — Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-57/89 (Kommission/Deutschland [Leybucht], Slg. 1991, I-883, Randnr. 20).

Beitritts am 1. Januar 1995 voll umzusetzen. [13]

38. Diese Verpflichtung ist allerdings nicht auf diesen Zeitpunkt beschränkt. Dem 7. Erwägungsgrund der Habitatrichtlinie ist nämlich zu entnehmen, dass in Natura 2000 nicht nur die zum damaligen Zeitpunkt ausgewiesenen BSG einzugliedern waren, sondern auch weitere — „künftig" — auszuweisende BSG. Folglich ging der Gesetzgeber beim Erlass der Habitatrichtlinie davon aus, dass die Ausweisungspflicht nicht auf den Zeitpunkt der Umsetzung beschränkt ist.

39. Für eine solche Beschränkung findet sich im Übrigen im Wortlaut von Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie kein Hinweis. Es wäre auch mit dem Ziel wirksamen Vogelschutzes kaum vereinbar, herausragende Gebiete für die Erhaltung der zur schützenden Arten nur deshalb nicht unter Schutz zu stellen, weil sie sich erst nach Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie zu derartigen Gebieten entwickelt haben.

40. Unabhängig davon, ob die Ausweisungsverpflichtung auf den Zustand am 1. Januar 1995 beschränkt ist, muss nach den vorliegenden Informationen davon ausgegangen werden, dass das „Lauteracher Ried" gemeinsam mit den Teilgebieten „Soren" und „Gleggen-Köblern" schon 1995 ein aus ornithologischer Sicht einheitliches Gesamtgebiet bildeten, das in allen seinen Teilen hinreichend geeignet war, um als BSG ausgewiesen zu werden. Die Ausführungen zur Geschichte des Gebiets in den von der Kommission vorgelegten Gutachten sprechen dafür, dass die Vorkommen in der Vergangenheit sogar noch von deutlich besserer Qualität waren als heute. [14]

41. Diesen jüngeren Erkenntnissen kann die Regierung Österreichs nicht entgegenhalten, die Verpflichtung zur Ausweisung von BSG sei ausschließlich anhand der besten Informationen zu beurteilen, die beim Entstehen der Ausweisungsverpflichtung zur Verfügung standen. Die Ausweisungsverpflichtung ist nämlich nicht durch die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnisse begrenzt.

42. Es trifft zu, dass die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der Ausweisungsverpflichtung die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse verwenden müssen. [15] Die Ausweisungsverpflichtung impliziert nämlich, dass die Mitgliedstaaten zur Vorbereitung der Ausweisung alle zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um die am besten geeigneten Gebiete zu identifizieren. Die Verwendung der besten verfügbaren Erkenntnisse stellt dabei das notwendige Minimum dar. Soweit aber auch unter Verwen-

13 — Vgl. für Spanien das Urteil Santoña-Sümpfe (zitiert in Fußnote 10, Randnr. 11).

14 — Frühauf, *Der Wachtelkönig Crex crex in Österreich: Langfristige Trends, aktuelle Situation und Perspektiven*, Vogelwelt 118: 195 (1997), Anlage 13b der Klage, S. 201, zum nördlichen Rheintal, Grabherr, Bodensee *Schnellstraße S 18 — Ökologische Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Vogelwelt*, Anlage 13d der Klage, S. 5, jeweils für den Wachtelkönig.

15 — Vgl. Urteile vom 17. Januar 1991 in der Rechtssache C-157/89 (Kommission/Italien [Jagdzeiten], Slg. 1991, I-57, Randnr. 15) und vom 19. Mai 1998 in der Rechtssache C-3/96, Kommission/Niederlande (Slg. 1998, I-3031, Randnrn. 69 f.).

dung der besten verfügbaren Erkenntnisse nicht alle am besten geeigneten Gebiete in ihrer ganzen Ausdehnung identifiziert werden, können die Mitgliedstaaten Ausweisungsmängel nicht durch Erkenntnisdefizite rechtfertigen. Vielmehr wäre es ihre Aufgabe gewesen, weitere Untersuchungen vorzunehmen, um Ausweisungsmängel zu verhindern.

43. Folglich stützt die Kommission diesen Klagegrund zu Recht auf die jüngeren Gutachten.

44. Daher ist festzustellen, dass Österreich Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie verletzt hat, da es die Gebiete „Soren" und „Gleggen-Köblern" nicht als BSG ausgewiesen hat.

B — *Zum Gebietsschutz*

45. Die Kommission wirft der Republik Österreich im Rahmen dieses zweiten Klagegrundes vor, bei der Bewilligung des Straßenbauvorhabens Bodensee Schnellstraße S 18 die Erfordernisse, die gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie für den Fall der Vorhabensdurchführung bei Vorliegen eines negativen Ergebnisses der Verträglichkeitsprüfung gelten, nicht korrekt und vollständig eingehalten zu haben.

1. Zur Anwendbarkeit von Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie auf das Vorhaben

46. Zunächst ist zu prüfen, ob die streitgegenständliche Entscheidung an Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie zu messen ist oder — wie die österreichische Regierung in der Antwort auf das Mahnschreiben der Kommission vortrug — an Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie.

47. Nach Artikel 7 der Habitatrichtlinie treten die Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie ab dem Datum für die Anwendung der Richtlinie — d. h. für Österreich ab dem 1. Januar 1995 — bzw. danach ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat entsprechend der Vogelschutzrichtlinie zum BSG erklärt oder als solches anerkannt wird, an die Stelle der Pflichten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie ergeben. Der Gerichtshof hat im Urteil Basses Corbières festgestellt, dass die Gebiete, die nicht zu BSG erklärt wurden, obwohl dies erforderlich gewesen wäre, weiterhin der Regelung des Artikels 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie

unterliegen, nicht aber Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitatrichtlinie. [16]

48. Folglich ist auf die bislang weder als BSG gemeldeten noch als BSG ausgewiesenen Gebietsteile „Soren" und „Gleggen-Köblern" weiterhin Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie anzuwenden und nicht Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie. Die Klage wird davon allerdings nicht beeinflusst, da die Kommission sich in der Begründung ausschließlich auf die Beeinträchtigung der gemeldeten Flächen beschränkt.

49. Diese Flächen wurden der Kommission 1995 als BSG mitgeteilt. Soweit ersichtlich, unterlagen sie seitdem kontinuierlich einem gebietsbezogenen Schutzregime. [17]

50. Die Voraussetzungen einer Gebietsausweisung liegen somit vor. Das BSG wurde durch förmlichen Akt, nämlich durch die Erklärung gegenüber der Kommission und die Verordnungen zum Gebietsschutz ausgewiesen. [18] Darüber hinaus wird nicht in Zweifel gezogen, dass die notwendigen gebietsspezifischen Schutzmaßnahmen festgelegt worden sind. [19]

51. Die österreichische Regierung zweifelte allerdings zunächst an der Anwendbarkeit von Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie, da das Land Vorarlberg die Vogelschutzrichtlinie und die Habitatichtlinie hinsichtlich des Gebietsschutzes rechtlich erst durch eine Verordnung aus dem Jahr 2003 umgesetzt hatte. [20] Zuvor sah § 26 Absatz 4 des Naturschutzgesetzes von Vorarlberg zwar die Ausweisung von BSG vor, doch erst durch diese Verordnung wurde insbesondere das Schutzregime der BSG für Vorarlberg Teil des innerstaatlichen österreichischen Rechts.

52. Die rechtliche Umsetzung der beiden Richtlinien ist in Artikel 7 der Habitatrichtlinie nicht als Voraussetzung der Anwendung von Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 genannt. Allerdings ist die Schutzwirkung einer Ausweisung erheblich eingeschränkt, wenn sie nicht zugleich das Schutzregime der Habitatrichtlinie zur Anwendung bringt. Zwar sind staatliche Stellen an dieses Schutzregime gebunden, doch ohne eine Umsetzung in innerstaatliches Recht kann es Privaten nicht entgegengehalten werden. Daher erinnert die österreichische Regierung zu Recht daran, dass das BSG materiell bis zum Jahr 2003 nicht vollständig unter Schutz gestellt war.

16 — Urteil vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-374/98 (Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-10799, Randnr. 47 und 57).

17 — Siehe oben, Nr. 12.

18 — Vgl. das Urteil Basses Corbières (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 53).

19 — Vgl. das Urteil Santoña-Sümpfe (zitiert in Fußnote 10, Randnrn. 31 f.).

20 — Verordnung der Landesregierung über eine Änderung der Naturschutzverordnung, LGBl 36/2003.

53. Allerdings zwingt dieser Mangel in der Schutzwirkung einer Erklärung als BSG nicht dazu, das strengere Schutzregime des Artikels 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie zur Anwendung zu bringen. Der Gerichtshof hat nämlich bereits festgestellt, dass die unzureichende Schutzwirkung einer Gebietserklärung Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie verletzen kann. [21] Dies setzt aber den Übergang vom Schutzregime der Vogelschutzrichtlinie in das Schutzregime der Habitatrichtlinie voraus.

54. Folglich ist das Straßenbauvorhaben an Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie zu messen.

2. Zur Anwendbarkeit *ratione temporis*

55. Einer Anwendung von Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie könnte allerdings entgegenstehen, dass das Trassenfestlegungsverfahren für das vorliegende Straßenbauprojekt bereits im Jahr 1994 begonnen wurde, also zu einem Zeitpunkt, als Österreich weder an die Vogelschutzrichtlinie noch an die Habitatrichtlinie gebunden war.

56. Ausgangspunkt für eine Anwendung auf laufende Verfahren ist Artikel 6 Absatz 3 Satz 2 der Habitatrichtlinie, wonach die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung nur zustimmen, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird. Dies spricht dafür, Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie anzuwenden, falls der Plan oder das Projekt beim Ablauf der Umsetzungsfrist noch nicht genehmigt worden ist.

57. Der Gerichthof hat es allerdings abgelehnt, die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [22] (UVP-Richtlinie) auf Vorhaben anzuwenden, deren Genehmigungsverfahren vor dem 3. Juli 1988, also vor dem Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie, eingeleitet worden war (so genannte „Pipeline"-Projekte). [23] Diese Rechtsprechung könnte der Gerichtshof auf die Habitatrichtlinie übertragen. Ähnlich wie Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie sieht Artikel 2 Absatz 1 der UVP-Richtlinie vor, dass bestimmte Projekte vor der Erteilung der Genehmigung einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden.

21 — Urteile vom 13. Juni 2002 in der Rechtssache C-117/00 (Kommission/Irland [Owenduff-Nephin Beg Complex], Slg. 2002, I-5335, Randnr. 25) und vom 27. Februar 2003 in der Rechtssache C-415/01 (Kommission/Belgien [Gebietskarten], Slg. 2003, I-2081, Randnr. 16).

22 — ABl. L 175, S. 40.

23 — Urteil vom 18. Juni 1998 in der Rechtssache C-81/96 (Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Slg. 1998, I-3923, Randnr. 24). Den Begriff „Pipeline"-Projekte verwendet der Gerichtshof im Urteil vom 7. Januar 2004 in der Rechtssache C-201/02 (Delena Wells, Slg. 2004, I-723, Randnrn. 40, 43 und 48).

58. Als Grund für die zeitliche Beschränkung einer Anwendung der UVP-Richtlinie gab der Gerichthof an, dass „die Richtlinie überwiegend Projekte größeren Umfangs betrifft, deren Durchführung sehr häufig viel Zeit erfordert. Es wäre nicht angebracht, dass Verfahren, die bereits auf nationaler Ebene komplex sind und die vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie förmlich eingeleitet wurden, durch die spezifischen Anforderungen der Richtlinie noch zusätzlich belastet und verzögert und dass bereits entstandene Rechtspositionen beeinträchtigt werden." [24] Generalanwalt Gulmann sah daher durch eine Anwendung der UVP-Richtlinie auf die zum Ablauf der Umsetzungsfrist schon laufenden Genehmigungsverfahren den Grundsatz der Rechtssicherheit, den Vertrauensschutz und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berührt, die somit einer solchen Auslegung entgegenstünden. [25] Der Gesetzgeber hat eine ähnliche Lösung gewählt, als er die Änderung der UVP-Richtlinie aus dem Jahr 1997 mit einer Übergangsregelung versah. [26]

59. Auf den ersten Blick könnte man entsprechende Überlegungen auch in Bezug auf Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie anstellen. Auch ihre Anwendung kann Projekte größeren Umfangs betreffen, deren Durchführung häufig viel Zeit erfordert und deren Genehmigungsverfahren bereits auf nationaler Ebene sehr komplex ist. Sie können durch die Anforderungen der Richtlinie belastet und verzögert werden. Das illustriert insbesondere der vorliegende Fall. Wenn die Alternativenprüfung nachgeholt werden muss und vielleicht sogar eine neue Trasse gefunden wird, dann ist ein vollständiges neues Genehmigungsverfahren notwendig.

60. Eine solche Auslegung von Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie würde allerdings wesentliche Unterschiede zwischen der Habitatrichtlinie und der UVP-Richtlinie verkennen.

61. Die UVP-Richtlinie enthält verfahrensrechtliche Bestimmungen, die eine bessere Berücksichtigung von Umweltbelangen fördern sollen. Sie legt keine verbindlichen Umweltstandards fest, so dass die zuständigen Behörden durch die UVP-Richtlinie nicht verpflichtet werden, aus den Erkenntnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung bestimmte Konsequenzen zu ziehen. Einfluss entfaltet die Umweltverträglichkeitsprüfung vor allem dadurch, dass die Behörden, die Projektträger und die Öffentlichkeit frühzeitig über Umweltbelange informiert werden und das Projekt in der Folge (auch) an diesen Belangen ausgerichtet werden kann. Daher ist es wenig sinnvoll, die verfahrensrechtlichen Anforderungen der UVP-Richtlinie auf ein bereits weit fortgeschrittenes Genehmigungsverfahren „aufzusatteln". Regelmäßig werden die wesentlichen Elemente

24 — Urteil Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, (zitiert in Fußnote 23, Randnr. 24).

25 — Schlussanträge von Generalanwalt Gulmann vom 3. Mai 1994 in der Rechtssache C-396/92 (Bund Naturschutz in Bayern u. a., Slg. 1994, I-3717, Nrn. 34 und 37). Der Gerichtshof hat diese Fragen in den Urteilen vom 9. August 1994 in der vorgenannten Rechtssache (Randnr. 19) sowie vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92, Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2189, Randnr. 28) noch ausdrücklich offen gelassen.

26 — Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 73, S. 5. Artikel 3 Absatz 2 lautet: „Wird vor Ablauf der in Absatz 1 genannten Frist ein Genehmigungsantrag bei der zuständigen Behörde eingereicht, so findet weiterhin die Richtlinie 85/337/EWG in der vor dieser Änderung geltenden Fassung Anwendung."

eines Vorhabens zu diesem Zeitpunkt bereits feststehen, so dass zusätzliche Erkenntnisse kaum noch Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens haben können. Wegen dieses geringen Mehrwerts wäre eine zusätzliche Anwendung der UVP-Richtlinie auf die zum Ablauf der Umsetzungsfrist laufenden Verfahren unangemessen.

62. Dagegen enthält die Habitatrichtlinie *inhaltliche* Vorgaben an eine Projektgenehmigung, denen das in Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie vorgesehene Verfahren einer Verträglichkeitsprüfung mit gegebenenfalls nachfolgender Alternativenprüfung und Abwägung dienen soll. In der Regel verhindert dieses Verfahren, dass ein Schutzgebiet als solches beeinträchtigt wird. Nur im Ausnahmefall ist eine Beeinträchtigung nach Absatz 4 aufgrund zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art zulässig, wenn keine Alternativlösung vorhanden ist. In diesen Fällen müssen alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 gewahrt wird. Daher entfalten die Schutzbestimmungen auch bei einer Anwendung auf laufende Verfahren ihren praktischen Nutzen.

63. Eine Anwendung von Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie auf „Pipeline"-Projekte widerspricht auch nicht den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Solange eine Genehmigung aussteht, fehlt es an einer hinreichenden Grundlage für schutzwürdiges Vertrauen. Auch die Rechtssicherheit ist nicht betroffen. In Bezug auf die Verhältnismäßigkeit besteht kein signifikanter Unterschied zwischen den am Ende der Umsetzungsfrist noch laufenden und erst später beginnenden Verfahren.

64. Daher ist Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie auch *ratione temporis* auf das Straßenbauprojekt anwendbar.

3. Zur Anwendung von Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie

65. Beide Parteien gehen übereinstimmend davon aus, dass das Straßenbauvorhaben der Landesstraße S 18, obwohl es außerhalb des ausgewiesen BSG „Lauteracher Ried" verläuft, erhebliche Auswirkungen auf das BSG haben kann und daher — grundsätzlich — einer Verträglichkeitsprüfung nach Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie zu unterziehen war. [27]

27 — Vgl. zum Verfahrensablauf das Urteil vom 14. April 2005 in der Rechtssache C-441/03 (Kommission/Niederlande [Umsetzung der Habitatrichtlinie], Slg. 2005, I-3043, Randnrn. 23 bis 26).

66. Der Darstellung des Gutachtens im Bescheid des Amts der Vorarlberger Landesregierung vom 21. Februar 2003 [28] ist zu entnehmen, dass vor allem der von der Straße ausgehende Lärm, die vorgesehenen Lärmschutzmaßnahmen und die Trennung des BSG von Streuwiesen südlich der Straße nachteilige Auswirkungen haben kann, die insbesondere den Wachtelkönig und andere Wiesenbrüter betreffen.

67. Auf der Grundlage dieses Befundes sehen sowohl die Kommission als auch die österreichische Regierung [29] es als notwendig an, die Genehmigung des Vorhabens auf Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie zu stützen. Dabei besteht kein Streit darüber, dass es grundsätzlich möglich ist, das Vorhaben durch zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses zu rechtfertigen. Allerdings wirft die Kommission Österreich vor, nicht hinreichend geprüft zu haben, ob Alternativen bestehen, und keine hinreichenden Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz von Natura 2000 getroffen zu haben.

a) Zur Alternativenprüfung

68. Dieser Vorwurf der Kommission beruht auf Artikel 6 Absatz 4 Satz 1 der Habitatrichtlinie, wonach ein Vorhaben trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung nur durchgeführt werden darf, wenn keine Alternativlösung vorhanden ist. Da die österreichische Regierung sich auf diese Ausnahmeregelung beruft, obliegt es ihr, nachzuweisen, dass die Anforderungen von Artikel 6 Absatz 4 Satz 1 beachtet wurden. [30]

69. Die österreichische Regierung räumt ein, dass die Trasse bereits verbindlich festgelegt und eine Prüfung von Alternativen damit ausgeschlossen war, als in den Jahren 2000 und 2002 die Verträglichkeitsprüfung gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie vorgelegt und von den zuständigen Stellen zum Gegenstand einer Entscheidung gemacht wurde. Allerdings seien bereits im Rahmen einer allgemeinen Prüfung der *Umweltverträglichkeit* nach Maßgabe der UVP-Richtlinie im Jahr 1994 alle zu berücksichtigenden Alternativen untersucht und mit Recht ausgeschlossen worden.

70. Die österreichische Regierung verkennt allerdings, dass Artikel 6 Absatz 4 Satz 1 der Habitatrichtlinie die Genehmigung des Vorhabens nur in *Abwesenheit* von Alternativen zulässt, während die Untersuchung von

28 — Anlage 2 zur Klagebeantwortung, S. 111 ff.

29 — Siehe insbesondere Ziffer 105 der Klagebeantwortung.

30 — Vgl. in diesem Sinne die Urteile vom 8 . November 1979 in der Rechtssache 251/78 (Denkavit, Slg. 1979, 3369, Randnr. 24) und vom 12. Juli 1990 in der Rechtssache C-128/89 (Kommission/Italien, Slg. 1990, I-3239, Randnr. 23) zum Warenverkehr, das Urteil vom 23. Oktober 1997 in der Rechtssache C-157/94 (Kommission/Niederlande, Slg. 1997, I-5699, Randnr. 51) zu Artikel 88 Absatz 2 EG sowie die Urteile vom 28. März 1996 in der Rechtssache C-318/94 (Kommission/Deutschland, Slg. 1996, I-1949, Randnr. 13) und vom 10. April 2003 in den verbundenen Rechtssachen C-20/01 und C-28/01 (Kommission/Deutschland, Slg. 2003, I-3609, Randnr. 58) zum öffentlichen Auftragswesen.

Alternativen nach der UVP-Richtlinie keine Einschränkungen bei der Auswahl von Alternativen mit sich bringt, sondern nur eine *Darstellung* der Auswahlentscheidung und ihrer Gründe erfordert.

71. Nach Artikel 5 Absatz 1 und Anhang III Nummer 2 der UVP Richtlinie soll der Projektträger gegebenenfalls und in geeigneter Form eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen vom ihm geprüften Lösungsmöglichkeiten vorlegen und die wesentlichen Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen angeben. Eine Bindung hinsichtlich der Abwägung von Umweltauswirkungen mit anderen Belangen besteht jedoch nicht.

72. Dagegen erlaubt Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie nur dann eine Genehmigung von Projekten, wenn *keine* Alternativen vorliegen. Zwar ist der österreichischen Regierung zuzustimmen, dass nicht jede theoretisch denkbare Alternative der Projektgenehmigung entgegensteht. Allerdings kann sich die Alternativenprüfung nicht — wie eine UVP — auf „die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten" (Anhang III Nummer 2 der UVP-Richtlinie) beschränken. Damit wäre die von Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie geforderte Abwesenheit von Alternativen nicht gewährleistet. Folglich muss die genehmigende Behörde sicherstellen, dass zumindest die Alternativen geprüft werden, die nicht offensichtlich — ohne vernünftigen Zweifel — fern liegen. [31] Für die Auswahl der Alternative ist entscheidend, ob zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses die Verwirklichung *dieser* Alternative verlangen oder ihnen auch durch eine *andere* Alternative genügt werden kann. [32]

73. Aus den von der österreichischen Regierung vorgelegten Dokumenten ergibt sich jedoch, dass eine angeblich weniger beeinträchtigende Alternative gar nicht Gegenstand des Verfahrens war. [33]

74. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob eine hinreichende Gewichtung der Beeinträchtigung des — zu diesem Zeitpunkt noch nicht bestehenden — BSG stattfand. Die von der österreichischen Regierung vorgelegte Untersuchung aus dem Jahr 1994 über die Umweltauswirkungen des Projekts [34] und die Umweltverträglichkeitserklärung vom 7. Juli 1994 [35], die für die Festlegung der Trasse maßgeblich waren, benennen zwar wesentliche Störfaktoren, gewichten sie aber letztlich nicht. Ohne erkennbare Gründe weichen

31 — Wenn eine Alternativenprüfung sowohl nach UVP-Richtlinie als auch nach der Habitatrichtlinie vorzunehmen ist, dürfte die weiter gehende Habitatrichtlinie auf die UVP-Richtlinie ausstrahlen, so dass in der UVP die Alternativenprüfung der Habitatrichtlinie darzustellen ist.

32 — Vgl. meine Schlussanträge vom 9. Juni 2005 in der Rechtssache C-6/04 (Kommission/Vereinigtes Königreich [Umsetzung der Habitatrichtlinie], Slg. 2005, I-9017, Nr. 46).

33 — Einleitung des Abschnitts „Bewertung" im Gutachten des Amtssachverständigen für Natur- und Landschaftsschutz vom 29. April 1992, Anlage 1 zu Anhang C des Berichts in Anlage 3 zur Klagebeantwortung.

34 — Anlage 3 zur Klagebeantwortung, siehe insbesondere S. 33 ff. des Berichts und seine Anlage 1 zu Anhang C.

35 — Anlage 8 zur Klagebeantwortung.

die Bewertungen der Beeinträchtigung sowohl von einem beiliegenden Naturschutzgutachten aus dem Jahr 1992 [36] ab als auch von den späteren — von der Kommission als hinreichend akzeptierten — Gutachten vom Mai 2000 und vom 14. Februar 2002.

75. Daher hat die österreichische Regierung nicht nachweisen können, dass ihre Alternativenprüfung aus dem Jahr 1994 den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie entsprach.

76. Die österreichische Regierung behauptet weiter, die Bewilligungsentscheidung habe die festgelegte Trasse einer nochmaligen Abwägung unterworfen. Dabei sei festgestellt worden, dass das Vorhaben die verfolgten öffentlichen Interessen verwirklichen könne und dass diese Interessen ein größeres Gewicht hätten als die zu erwartenden Beeinträchtigungen des BSG. Aus dieser Abwägung folgt allerdings nicht, dass keine Alternative zu dem Straßenbauprojekt existiert. Vielmehr ergibt sich auch aus dem von der österreichischen Regierung als Grundlage dieser Abwägung zitierten Urteil des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes zum „Halbanschluss Wolfurt-Lauterach", „dass Alternativen zum gegenständlichen Projekt, die eine Änderung der Trassenverordnung zur Voraussetzung hätten, ... keine zumutbare Alternative ... sind." [37]

36 — Zitiert in Fußnote 33.

37 — Urteil vom 24. September 1999 in der Rechtssache 98/10/0347.

77. Folglich hat Österreich Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie verletzt, indem die zuständigen Stellen das Straßenbauprojekt Bodenseeschnellstraße S 18 neu genehmigten, ohne die Abwesenheit von Alternativen festzustellen.

b) Zu den Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz von Natura 2000

78. Die zweite Anforderung des Artikels 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie, deren Verletzung die Kommission Österreich vorwirft, bezieht sich auf die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Die im Berufungsverfahren modifizierte Bewilligung enthält einerseits bestimmte Maßnahmen in Verbindung mit dem Straßenbauprojekt und andererseits die Festlegung einer Ausgleichszahlung von etwa zwei Millionen Euro.

79. Die Kommission erhebt zunächst den Vorwurf, sie sei im Widerspruch zu Artikel 6 Absatz 4 Satz 2 der Habitatrichtlinie nicht unmittelbar über die ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen unterrichtet worden. Österreich hält dem zu Recht entgegen, dass eine Unterrichtung noch gar nicht möglich war, da die betreffenden Maßnahmen noch nicht durchgeführt wurden. Insoweit ist die Klage daher abzuweisen.

80. Darüber hinaus beanstandet die Kommission jedoch im Kern, dass Österreich nicht alle notwendigen Maßnahmen *festgelegt* habe, um die globale Kohärenz von Natura 2000 sicherzustellen. Dieser Vorwurf wirft die Frage auf, welchen Anforderungen Kohärenzsicherungsmaßnahmen entsprechen müssen und insbesondere wann sie festzulegen sind.

81. Die Kommission vertritt die Auffassung, Kohärenzsicherungsmaßnahmen seien Voraussetzung einer Genehmigung. Die Maßnahmen müssten daher bei Erteilung der Genehmigung bereits zumindest geplant sein. Das sei vorliegend nicht gegeben, da nur die Höhe der Ausgleichzahlung festgelegt worden sei, nicht aber ihre genaue Verwendung. Ob die „tatsächlichen Ausgleichsmaßnahmen" zur Aufwertung von Lebensräumen die Kohärenz von Natura 2000 hinreichend sichern, könne mangels hinreichender Angaben nicht beurteilt werden.

82. Österreich hält dem entgegen, schon die „tatsächlichen Ausgleichsmaßnahmen" zur Aufwertung von Lebensräumen würden die Beeinträchtigungen kompensieren oder zumindest aufwiegen. Auch würde die Zweckbindung der Ausgleichzahlung gewährleisten, dass sie die Kohärenz von Natura 2000 sicherstellen würde. Alle Maßnahmen würden spätestens gleichzeitig mit den Beeinträchtigungen des BSG verwirklicht. Damit würde den Anforderungen an Kohärenzsicherungsmaßnahmen genüge getan.

83. Bei Anwendung von Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass — trotz der Beeinträchtigung eines Gebiets als solchem — die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Natura 2000 ist nach Artikel 3 Absatz 1 der Habitatrichtlinie ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete. Dieses Netz besteht aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitate der Arten des Anhang II umfassen, und den BSG für die Vögel des Anhangs I der Vogelschutzrichtlinie sowie für regelmäßig auftretende Zugvögel. Natura 2000 muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.

84. Die notwendigen Maßnahmen können daher nur in Abhängigkeit von der Beeinträchtigung des jeweiligen Gebiets identifiziert werden. Die zuständigen Stellen müssen feststellen, welcher Beitrag des beeinträchtigten Gebiets zu Natura 2000 durch das Vorhaben verloren geht und wie dieser Verlust auszugleichen ist, damit im Endergebnis die Kohärenz des Netzwerks gewährleistet bleibt.

85. Das BSG „Lauteracher Ried" trägt im Rahmen von Natura 2000 u. a. dazu bei, den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der Habitate von wiesenbrütenden

Zugvögeln und insbesondere des Wachtelkönigs zu gewährleisten. Diese Funktion wird durch das Straßenbauprojekt vor allem in Form von Lärm und Trenneffekten beeinträchtigt. Die bereits festgelegten „tatsächlichen Ausgleichsmaßnahmen" werden bestehende Lärmquellen und andere Störungen reduzieren, insbesondere durch den Rückbau einer Straße. Gleichwohl gehen die zuständigen Stellen davon aus, dass die Lärmbelastung insgesamt zunimmt und die Trennwirkungen — insbesondere durch die Lärmschutzwände — den Gesamtverbund des BSG mit den südlich liegenden Wiesengebieten schwächen. Folglich bedarf es weiterer Maßnahmen, um die Kohärenz von Natura 2000 zu sichern.

86. Die Ausgleichzahlung mag dazu beitragen, die Kohärenz von Natura 2000 zu sichern, doch — wie die Kommission zu Recht vorträgt — reicht sie alleine nicht aus. Zwischen der Ausgleichzahlung und den notwendigen Maßnahmen zur Kohärenzsicherung besteht nämlich weder bei der Berechnung noch bei der Verwendung ein hinreichend enger Zusammenhang.

87. Die Ausgleichzahlung ergibt sich nach einem von der österreichischen Regierung vorgelegten Dokument [38] aus dem in Punkten bezifferten Grad der Beeinträchtigung von Natur und Landschaft multipliziert mit der gleichfalls in Punkte umgerechneten Größe des Projekts sowie dem festgelegten Punktewert. Die Ausgleichszahlung berücksichtigt daher zwar einen abstrakt allgemein den beeinträchtigten Naturgütern zugewiesenen Wert, sie ist jedoch unabhängig davon, welcher Aufwand konkret erforderlich ist, um die notwendigen Maßnahmen durchzuführen.

88. Diese Entkopplung von den notwendigen Maßnahmen zur Kohärenzsicherung zeigt sich auch bei der Verwendung der Ausgleichszahlung. Zwar sind die Mittel zweckgebunden für die Errichtung von geeigneten Lebensräumen, doch ist nicht sichergestellt, dass die Mittel ausreichen, um die konkret notwendigen Maßnahmen zu treffen, z. B. um bestimmte, ortsnahe Grundstücke zu erwerben.

89. Österreich meint zwar unwidersprochen, die notwendigen Maßnahmen zur Kohärenzsicherung noch rechtzeitig bis zur Vollendung des Projekts durchführen zu können. Die bloße Möglichkeit, die notwendigen Maßnahmen noch rechtzeitig zu treffen, gewährleistet jedoch noch nicht, dass dies tatsächlich geschehen wird.

90. Wenn aber die Durchführung der notwendigen Kohärenzsicherungsmaßnahmen noch ungewiss ist, so darf auch das beeinträchtigende Projekt noch nicht genehmigt werden. Andernfalls ist zu befürchten, dass das Schutzgebiet beeinträchtigt wird, ohne dass die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz von Natura 2000 getroffen werden.

38 — Schema für die Ermittlung von Ausgleichszahlungen, Anlage 4 zur Klagebeantwortung.

91. Österreich kann sich auch nicht darauf berufen, dass die naturschutzrechtliche Bewilligung noch nicht bestandskräftig geworden ist, weil noch gerichtliche Verfahren anhängig sind, in deren Rahmen der Vollzug der Bewilligung ausgesetzt wurde. Mit der Bewilligungsentscheidung haben die zuständigen Behörden nämlich bereits eine Entscheidung getroffen, die mit Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie unvereinbar ist. Dieser Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht kann zwar durch eine gerichtliche Aufhebung der Bewilligung beendet werden. Bis zu diesem Zeitpunkt dauert der Verstoß jedoch fort. Er bestand daher insbesondere beim hier relevanten Ablauf der Frist, welche die Kommission in der begründeten Stellungnahme festgelegt hat.

92. Folglich hat Österreich Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie verletzt, indem die zuständigen Stellen das Straßenbauprojekt Bodenseeschnellstraße S 18 neu genehmigten, ohne die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zur Sicherung der globalen Kohärenz von Natura 2000 festzulegen.

## V — Kosten

93. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission fast vollständig obsiegt, sind die Kosten der Republik Österreich aufzuerlegen.

## VI — Ergebnis

94. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Republik Österreich hat Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten verletzt, da sie die Gebiete „Soren" und „Gleggen-Köblern" nicht als besondere Schutzgebiete ausgewiesen hat.

2. Die Republik Österreich hat Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen verletzt, indem die zuständigen Stellen das Straßenbauprojekt Bodenseeschnellstraße S 18 neu genehmigten,

   — ohne die Abwesenheit von Alternativen festzustellen und

   — ohne die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zur Sicherung der globalen Kohärenz von Natura 2000 festzulegen.

3. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

4. Die Republik Österreich trägt die Kosten des Verfahrens.