FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

fremsat den 27. oktober 2005 [1]

I — Indledning

1. I denne traktatbrudssag har Kommissionen anfægtet anvendelsen af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [2] (herefter »fugledirektivet«) og af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (herefter »habitatdirektivet«) [3] i forbindelse med et vejprojekt i den østrigske region Vorarlberg. Det drejer sig om Bodenseeschnellstraße S 18 i det særligt beskyttede område »Lauteracher Ried« ved Bregenz.

2. Nærmere bestemt kritiserer Kommissionen Republikken Østrig for, at den ikke har udlagt bestemte områder, som er berørt af projektet, som særligt beskyttede områder i henhold til fugledirektivet, og ved godkendelsen af vejen hverken har foretaget en tilstrækkelig efterprøvelse af alternative løsninger eller har vedtaget tilstrækkelige foranstaltninger til sikring af sammenhængen i Natura 2000.

II — Retsforskrifter

3. Natura 2000 defineres i habitatdirektivets artikel 3, stk. 1:

»Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 103, s. 1.
3 — EFT L 206, s. 7.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af direktiv 79/409/EØF.«

4. Fugledirektivets artikel 4 indeholder bestemmelser om, hvilke områder medlemsstaterne skal udlægge som særligt beskyttede områder for fugle (herefter »SBO«). Også her — i stk. 4, første punktum — var beskyttelsen af disse områder først reguleret:

»1) For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

a) arter, der trues af udslettelse

b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder

c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset

d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2) Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemssta-

terne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

3) [...]

4) Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. [...]«

5. Habitatdirektivets artikel 7 har ændret reguleringen om beskyttelsen af SBO:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere.«

6. Denne regulering forklares nærmere i habitatdirektivets syvende betragtning på følgende måde:

»Samtlige udpegede områder, herunder dem, der er udlagt som særligt beskyttede områder eller i fremtiden vil blive det i medfør af [...] direktiv 79/409/EØF [...], bør indgå som led i det sammenhængende europæiske økologiske net.«

7. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, der er relevante i den foreliggende sag, lyder som følger:

»3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

[...]«

8. Hertil anføres det i habitatdirektivets tiende betragtning:

»Alle planer eller projekter, der kan påvirke bevaringsmålsætningen for en sådan lokalitet væsentligt, som er udpeget eller i fremtiden vil blive det, må tages op til passende vurdering.«

III — Faktiske omstændigheder, den forudgående administrative procedure og påstande

9. Den første ansøgning om det omhandlede vejprojekt blev indgivet i 1992. Der blev dengang ikke truffet afgørelse i sagen, og projektet blev fuldstændig omarbejdet og atter indgivet den 8. marts 1994. Denne sag endte med en fastlæggelse af vejføringen ved bekendtgørelse udstedt af Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten (forbundsøkonomiministeren) den 8. april 1997.

10. Den 19. januar 1999 blev der ansøgt om tilladelse til vejprojektet i henhold til naturbeskyttelsesreglerne. Tilladelsen blev givet den 6. juli 2001. Dermed var den kompetente myndighed bundet af fastlæggelsen af vejføringen. Der blev ikke foretaget en efterprøvelse af alternative vejføringen. Tilladelsen fastsatte en række betingelser for gennemførelsen af projektet samt en kompensationsgodtgørelse med henblik på tilvejebringelse af nye leveområder på 2 625 802,63 EUR. I en efterfølgende forvaltningssag (»ankesag«) blev tilladelsen ved afgørelse af 21. februar 2003 i det væsentlige stadfæstet med en ændret begrundelse. Kompensationsgodtgørelsen blev nedsat til 2 056 922, 26 EUR.

11. I mellemtiden var Republikken Østrig tiltrådt Det Europæiske Fællesskab den 1. januar 1995. Ved skrivelse af 7. juni 1995 blev Kommissionen gjort opmærksom på området »Lauteracher Ried« som SBO. Delområderne »Soren« og »Gleggen-Köblern« indgår ikke i SBO'et.

12. Området var beskyttet i henhold til flere successive områderelaterede bekendtgørelser [4] og på forskellige delområder ved delstaten Vorarlbergs regerings bekendtgørelse om »Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau« [5]. Biotopverbund omfatter imidlertid også i vidt omfang områder uden for SBO'et, bl.a. store dele af området »Gleggen-Köblern« og nogle arealer i området »Soren«. Bekendtgørelserne regulerede bl.a. brugen af området og forbød navnlig adgang til bestemte arealer.

13. SBO'et er en vigtig rugeplads for engsnarren (*Crex crex*), der er anført i fugledirektivets bilag I. Engsnarren var i længere tid *globalt* truet (threatened) og sårbar (vulnerable), dvs. at der var stor risiko for, at den ville uddø. Senest blev engsnarren imidlertid på grund af nye oplysninger om bestande uden for Den Europæiske Union kategoriseret som næsten truet (*near threatened*) [6]. I Europa kategoriseres engsnarren som stærkt reduceret (depleted) [7].

14. Det fra de østrigske myndigheder til Kommissionen oversendte standardskema fra juni 1997 opregner også trækfuglene dobbeltbekkasin (*Gallinago gallinago*) med 15 ynglende par, viben (*Vanellus vanellus*) med 20 ynglende par og stor regnspove (*Numenius arquata*) med 10 ynglende par. Disse arter karakteriseres globalt som ikke truede (low risk/least concern) [8]. I Europa er bestanden af dobbeltbekkasinen og stor regnspove imidlertid i tilbagegang, og viben er truet [9].

15. Alle de fire nævnte fuglearter ruger på enge, navnlig høenge, der beskyttes og fremmes i »Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau«.

4 — Først synes Verordnung über den Schutz des Lauteracher Riedes, LGBl 22/1966, som affattet ved LGBl 24/169, at have været gældende, derefter Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet »Lauteracher Ried«, LGBl 82/1997, og endelig en yderligere bekendtgørelse med samme titel, der blev offentliggjort i LGBl 63/2002. Foruden disse bekendtgørelser gjaldt Verordnung der Landesregierung über die einstweilige Sicherstellung des Lauteracher Riedes, LBGl 15/1993, hvis gyldighed åbenbart blev forlænget flere gange.

5 — Vorarlberger Landesgesetzblatt, 1995, 27, nr. 61 af 28.12.1995.

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

7 — Birdlife International (Papazoglou bl.a.), *Birds in the European Union — a status assessment*, 2004, s. 32, http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/index.html; jf. også her species factsheet.

8 — IUCN, nævnt ovenfor i fodnote 6.

9 — Birdlife, nævnt ovenfor i fodnote 7, s. 32 ff., jf. også den pågældende species factsheet.

16. Herudover er SBO'et i henhold til den østrigske regerings oplysninger et vigtigt vinter-, raste- og næringsområde i Vorarlberg for 12 trækfuglearter, der til dels også er nævnt i bilag I.

17. Kommissionen gik ind i sagen på grund af en klage. Først sendte den den 12. november 2001 en anmodning om oplysninger til de kompetente østrigske myndigheder. Efter at have efterprøvet svaret af 1. februar 2002 kom Kommissionen til det resultat, at Republikken Østrig havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, samt habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, og opfordrede den den 27. juni 2002 i henhold til artikel 226 EF til at fremkomme med sine bemærkninger hertil (åbningsskrivelse). Kommissionen modtog den østrigske svarskrivelse den 29. oktober 2002. Kommissionen fastholdt sin opfattelse og fremsatte den 11. juli 2003 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Østrig til at bringe den påståede tilsidesættelse til ophør inden den 11. september 2003. Da den østrigske regerings svar ikke overbeviste Kommissionen om, at dens kritik var bragt ud af verden, anlagde den den foreliggende sag.

18. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, og artikel 6, stk. 4, sammenholdt med artikel 7, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet den

— ikke har optaget områderne »Soren« og »Gleggen-Köblern«, som med hensyn til antal og udstrækning og ud fra videnskabelige kriterier sammen med »Lauteracher Ried«, der er udpeget som særligt beskyttet område, hører til de bedst egnede områder som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, som delområder af dette særligt beskyttede område, og

— ikke, da den gav tilladelse til vejprojektet Bodenseeschnellstraße S 18, korrekt og fuldstændigt har opfyldt de krav, der i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4 stilles, når virkningerne af projektets gennemførelse vurderes negativt.

2) Republikken Østrig tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19. Republikken Østrigs regering har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse i den sag, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har anlagt den 11. maj 2004 med påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, idet den ikke har optaget områderne »Soren« og »Gleggen-Köblern«, som med hensyn til antal og udstrækning og ud fra videnskabelige kriterier sammen med »Lauteracher Ried«, der er udpeget som SBO, hører til de bedst egnede områder som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, som delområder af dette SBO, og ikke, da den gav tilladelse til vejprojektet Bodenseeschnellstraße S 18, korrekt og fuldstændigt har opfyldt de krav, der i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4 stilles, når virkningerne af projektets gennemførelse vurderes negativt.

2) Frifindelse for Kommissionens påstand vedrørende sagens omkostninger.

IV — Stillingtagen

20. Kommissionen har foreholdt Østrig to forskellige tilsidesættelser af fællesskabsretten. For det første har Østrig ikke optaget bestemte arealer som delområder af SBO'et »Lauteracher Ried«, og for det andet har Østrig, da republikken gav tilladelse til vejprojektet, tilsidesat bestemmelserne vedrørende beskyttelsen af SBO'et.

A — *Vedrørende udlægningen af området*

21. I henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1, tredje afsnit, udlægger medlemsstaterne sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til at beskytte arterne i bilag I, som særligt beskyttede områder (SBO). I denne forbindelse skal der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse. I henhold til artikel 4, stk. 2, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte-, og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

22. I henhold til fast retspraksis har medlemsstaterne ganske vist et vist skøn ved valget af SBO, men udlæggelsen og afgrænsningen af disse områder skal dog udelukkende ske på grundlag af de i direktivet fastlagte ornitologiske kriterier [10].

23. Parterne er nu uenige om, hvorvidt områderne »Soren« og »Gleggen-Köblern« i henhold til de ornitologiske kriterier, der skal anvendes, hører til de bedst egnede områder for fuglebeskyttelse.

24. Det fremgår af sagen, at SBO'et »Lauteracher Ried« udgør et rombeformet, lukket område på 580 hektar. Den længste diagonale udstrækning udgør i retningen øst-vest, henholdsvis nord-syd, ca. 3 km. Ved den sydøstlige grænse løber en vej, hovedvej L 41.

25. Langs med den sydøstlige grænse, til dels adskilt fra SBO'et af L 41, ligger området »Soren«, der har et areal på ca. 64 hektar. Der er tale om et aflangt areal, som løber fra nordøst til sydvest, som er ca. 2,6 km langt, og som har en maksimal bredde på ca. 500 meter. En motorvej udgør det aflange areals østlige grænse. Det omtvistede vejprojekt skal til dels gennemføres i den sydlige del af området.

26. Området »Gleggen-Köblern«, der har et areal på 352 hektar, ligger sydvest for SBO'et. Der er tale om en aflangt areal, der løber fra nord mod syd på op til 400 meters bredde og mere end 2 km's længde. Arealets nordlige spids adskilles fra SBO'et af et kryds, hvor hovedvej L 41 og L 42 og vandløbet Dornbirnerach mødes. Vejprojektet skal gennemføres på dette område på den i forvejen eksisterende vej.

27. Begge delområder omfatter såvel delvis naturlige høenge som landbrugsmæssigt intensivt udnyttede områder. De benyttes som rekreativt område for de omkringliggende beboelsesområder. Mens der ligger et vådområde i kernen af SBO'et, er der ikke nogen tilsvarende strukturer i »Soren« og i »Gleggen-Köblern«.

28. En sammenligning med bestående beskyttede områder i henhold til national ret viser, at der inden for SBO'et og delområdet »Soren« kun er ganske få arealer, der nyder naturbeskyttelse som en del af »Streuwiesenbiotopverbundes Rheintal-Walgau«. Derimod synes delområdet »Gleggen-

10 — Dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Santoña-området, Sml. I, s. 4221, præmis 26, af 11.7.1996, sag C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, Lappel Bank, Sml. I, s. 3805, præmis 26, og af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, IBA-liste 1989, Sml. I, s. 3031, præmis 60 ff.

Köblern« i vidt omfang at være dækket af Biotopverbund [11].

29. Kommissionen støtter sig frem for alt på overvågningsresultater og videnskabelige undersøgelser, hvoraf følger, at delområderne »Soren« og »Gleggen-Köblern« udgør en uadskillelig naturlig enhed sammen med det udlagte SBO »Lauteracher Ried«.

30. Det fremgår af den begrundede udtalelse, at der inden for SBO'et fra 2000 til 2002 er blevet set 4-5, 4 og 3 kaldende engsnarre-hanner. Tallene i »Soren« og i »Gleggen-Köblern« var kun en smule lavere: 4 (1+3), 2 (1+1) samt 3 (0 + 3).

31. Kommissionen har endvidere anført, at trækfuglene dobbeltbekkasin, vibe og stor regnspove i 2001 endda rugede i et større antal uden for SBO'et i de to delområder, der ikke var udlagt. Antallet af rugende par i SBO'et udgjorde 3-5 dobbeltbekkasiner, 11-12 viber og 3 store regnspove, i »Soren« 3 dobbeltbekkasiner og 6 viber, samt i »Gleggen-Köblern« 3-4 dobbeltbekkasiner, 9 viber og 8 store regnspove. Der var endvidere tegn på, at den store regnspove rugede i »Soren«.

32. Den østrigske regering har over for disse tal indledningsvis — med rette — anført, at ikke enhver forekomst af fugle, som er nævnt i fugledirektivets bilag I, eller trækfugle betyder, at der er en forpligtelse til at udlægge et SBO. Tallene — som den østrigske regering ikke har anfægtet — viser imidlertid, at delområderne »Soren« og »Gleggen-Köblern« er af tilsvarende, til dels endog af større betydning for arterne engsnarre, dobbeltbekkasin, vibe og stor regnspove end områderne inden for SBO'et. De i standardskemaet for SBO'et angivne tal vedrørende stor regnspove, vibe og dobbeltbekkasin nås kun, hvis delområderne uden for SBO'et tages med i betragtning. Derfor kan det lægges til grund, at disse delområder, der grænser direkte op til SBO'et, sammen med SBO'et under en ornitologisk synsvinkel udgør et samlet område.

33. Den østrigske regering udleder endvidere af forstyrrelserne af delområderne — navnlig på grund af landbrug og fritidsbrug — at disse områder ikke er de bedst egnede til beskyttelse af de nævnte fuglearter. Tallene viser dog, at disse forstyrrelser kun er af underordnet betydning. Delområderne huser på et mindre areal et antal rugende

11 — Delstaten Vorarlbergs kortserver, http://vogis.cnv.at/dva04/init.aspx?ks=allgemein&karte=naturschutz.

fugle, der svarer til forekomsterne inden for SBO'et. Dette betyder, at efter tætheden af rugende fugle at dømme er disse områder endda bedre egnet end arealerne inden for SBO'et.

34. Det kan endvidere udledes af de af Kommissionen fremlagte undersøgelser, at ikke de nævnte forstyrrelser, men andre faktorer, er klart vigtigere; frem for alt tidspunktet for høhøsten på de pågældende enge og faren for ræve eller grævlinger. Åbenbart er de veje, der adskiller delområderne (indtil videre), heller ikke specielt vigtige, formodentlig fordi de ikke udgør nogen tungtvejende forhindring for fugle. De pågældende delområder kan derfor ikke udelukkes fra SBO'et som »mindre egnede«.

35. Heller ikke en sammenligning med SBO'et »Bangs-Matschels«, hvor bestanden af engsnarren er tættere end i delområderne »Soren« og »Gleggen-Köblern«, kan videnskabeligt set retfærdiggøre udelukkelsen af delområderne. Den angiveligt højere kvalitet af SBO'et »Bangs-Matschels« kunne højst rejse spørgsmålet, om SBO'et »Lauteracher Ried« under inddragelse af områderne »Soren« og »Gleggen-Köblern« tilsammen er et af de bedst egnede områder til beskyttelse af engsnarren. Dette stiller den østrigske regering dog heller ikke spørgsmålstegn ved. I øvrigt er det ikke overraskende, at der blandt de bedst egnede områder er nogle, der er bedre egnet til beskyttelse af fugle end andre.

36. Østrig er imidlertid af den opfattelse, at forpligtelsen til at udlægge et SBO er koncentreret til et bestemt tidspunkt og ikke indebærer, at der konstant skal foretages aktualisering af foretagne udlægninger. Hvad angår formindskelser af SBO'er følger dette udtrykkeligt af retspraksis [12]. I modsætning til habitatdirektivet indeholder fugledirektivet heller ikke nogen regulering om efterfølgende ændring af beskyttede områder. Såfremt der foretages reguleringer vedrørende behandlingen af områder efter udlægningen, vedrører disse beskyttelsen af områderne og ikke en udvidelse af dem.

37. Den østrigske regering må medgives, at forpligtelsen til at udlægge de bedst egnede områder som SBO'er er opstået på et bestemt tidspunkt. Da der ikke blev aftalt nogen overgangsfrist, var Østrig i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 168 forpligtet til både at gennemføre habitatdirektivet og

12 — Dom af 28.2.1991, sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland, Leybucht, Sml. I, s. 883, præmis 20.

fugledirektivet fuldstændigt på tidspunktet for landets tiltrædelse den 1. januar 1995 [13].

38. Denne forpligtelse er imidlertid ikke begrænset til dette tidspunkt. Det fremgår nemlig af habitatdirektivets syvende betragtning, at ikke blot de på daværende tidspunkt udlagte SBO'er skulle indlemmes i Natura 2000, men også andre SBO'er, der »fremtidigt« skal udpeges. Følgelig antog lovgiver ved udstedelsen af habitatdirektivet, at pligten til at udlægge ikke var begrænset til tidspunktet for gennemførelsen.

39. Efter ordlyden af fugledirektivets artikel 4 er der i øvrigt intet, der peger på en sådan begrænsning. Det ville næppe heller være i overensstemmelse med formålet om en effektiv fuglebeskyttelse ikke at sætte fremragende områder for opretholdelsen af de arter, der skal beskyttes, under beskyttelse, fordi de først efter gennemførelsen af fugledirektivet har udviklet sig til sådanne områder.

40. Uafhængigt af, om udlægningsforpligtelsen er begrænset til tilstanden den 1. januar 1995, må det efter den foreliggende information antages, at »Lauteracher Ried« sammen med delområderne »Soren« og »Gleggen-Köblern« allerede i 1995 udgjorde et under en ornitologisk synsvinkel samlet område, der i alle sine dele var tilstrækkeligt egnet til at blive udlagt som SBO. Oplysningerne vedrørende områdets historie i den af Kommissionen fremlagte erklæring taler for, at forekomsterne tidligere endda var af betydeligt bedre kvalitet end i dag [14].

41. Over for disse nyere oplysninger kan den østrigske regering ikke modargumentere, at forpligtelsen til at udlægge et SBO udelukkende skal bedømmes ud fra de bedste oplysninger, der var til rådighed, da udlægningsforpligtelsen opstod. Udlægningsforpligtelsen er nemlig ikke begrænset af oplysninger, der forelå på et bestemt tidspunkt.

42. Det er rigtigt, at medlemsstaterne ved opfyldelsen af udlægningsforpligtelsen skal anvende de bedste videnskabelige oplysninger, der er til rådighed [15]. Udlægningsforpligtelsen indebærer nemlig, at medlemsstaterne med henblik på forberedelsen af udlægningen skal udvise alle de anstrengelser, som det er rimeligt at forlange af dem, for at identificere de bedst egnede områder. Anvendelsen af de bedste oplysninger, der

13 — Jf. med hensyn til Spanien dommen i sagen om Santoña-området (nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 11).

14 — Frühauf, *Der Wachtelkönig Crex crex in Österreich: Langfristige Trends, aktuelle Situation und Perspektiven*, Vogelwelt 118: 195 (1997), stævningens bilag 13b, s. 201, vedrørende Nordlicher Rheintal, Grabherr, *Bodensee, Schnellstrasse S 18 — Ökologische Auswirkungen unter besondere Berücksichtigung der Vogelwelt*, stævningens bilag 13d, s. 5, begge vedrørende engsnarren.

15 — Jf. dom af 17.1.1991, sag C-157/89, Kommissionen mod Italien (jagttider), Sml. I, s. 57, præmis 15, og af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3031, præmis 69 f.

er til rådighed, udgør i denne forbindelse det nødvendige minimum. For så vidt som alle de bedst egnede områder i deres fulde udstrækning ikke kan identificeres ved anvendelse af de bedste oplysninger, der er til rådighed, kan medlemsstaterne ikke retfærdiggøre en manglende udlægning ved manglende indsigt. Det havde snarere været deres opgave at foretage yderligere undersøgelser for at forhindre udlægningsmangler.

43. Det følger heraf, at Kommissionen med rette støtter denne påstand på den nyere erklæring.

44. Det må derfor fastslås, at Østrig har tilsidesat fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, da det ikke har udlagt områderne »Soren« og »Gleggen-Köblern« som SBO.

B — *Vedrørende beskyttelsen af området*

45. Inden for rammerne af den anden påstand har Kommissionen foreholdt Republikken Østrig, at den, da den gav tilladelse til vejprojektet Bodenseeschnellstraße S 18, ikke korrekt og fuldstændigt har opfyldt de krav, der i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, gælder, når virkningerne af projektets gennemførelse vurderes negativt.

1. Om anvendeligheden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, på projektet

46. Indledningsvis må det efterprøves, om den omtvistede afgørelse skal vurderes efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, eller — som den østrigske regering har anført i svaret på Kommissionens åbningsskrivelse — efter fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum.

47. I henhold til habitatdirektivets artikel 7 træder forpligtelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, fra datoen for direktivets iværksættelse — dvs. for Østrig fra den 1. januar 1995 — eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter fugledirektivet som SBO. Domstolen har i Basses Corbières-dommen fastslået, at områder, der ikke er blevet udlagt som SBO, men som skulle have været udlagt, fortsat er underlagt bestemmelserne i fugle-

direktivets artikel 4, stk. 4, første punktum, men ikke habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4 [16].

48. Det følger heraf, at fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum — og ikke habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4 — skal anvendes på de indtil nu hverken som SBO anmeldte eller udlagte delområder »Soren« og »Gleggen-Köblern«. Sagen påvirkes imidlertid ikke deraf, da Kommissionen i begrundelsen herfor udelukkende har begrænset sig til indvirkningen på de anmeldte områder.

49. Disse områder blev meddelt Kommissionen som SBO i 1995. Tilsyneladende har de siden da kontinuerligt stået under en områderelateret beskyttelsesordning [17].

50. Således foreligger betingelserne for en udlægning af området. SBO'et blev udlagt ved en formel akt, nemlig ved erklæringen over for Kommissionen og bekendtgørelserne om områdebeskyttelse [18]. Derudover drages der ikke tvivl om, at de nødvendige områdespecifikke beskyttelsesforanstaltninger er blevet fastlagt [19].

51. Den østrigske regering var imidlertid først i tvivl om anvendeligheden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, da delstaten Vorarlberg juridisk set først gennemførte fugledirektivet og habitatdirektivet vedrørende områdebeskyttelse ved en bekendtgørelse fra 2003 [20]. Tidligere fastsatte Vorarlbergs naturbeskyttelseslovs § 26, stk. 4, ganske vist udlægningen af SBO, men først ved denne bekendtgørelse blev navnlig SBO-beskyttelsesordningen for Vorarlberg en del af østrigsk national ret.

52. Den retlige gennemførelse af begge direktiver er ikke nævnt i habitatdirektivets artikel 7 som betingelse for anvendelsen af artikel 6, stk. 2-4. Imidlertid er beskyttelsesvirkningen af en udlægning betydeligt indskrænket, hvis den ikke samtidig bringer habitatdirektivets beskyttelsesordning i anvendelse. Ganske vist er statslige myndigheder bundet af denne beskyttelsesordning, men uden en gennemførelse i national ret kan den ikke påberåbes over for borgerne. Derfor har den østrigske regering med rette henvist til, at SBO'et materielt set indtil 2003 ikke var sat under fuldstændig beskyttelse.

16 — Dom af 7.12.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10799, præmis 47 og 57.

17 — Jf. ovenfor, punkt 12.

18 — Jf. Basses Corbières-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 53.

19 — Jf. Santoña-område-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 31 f.

20 — Delstatsregeringens bekendtgørelse om ændring af naturbeskyttelsesbekendtgørelsen, LGBl 36/2003.

53. Imidlertid tvinger denne mangel med hensyn til beskyttelsesvirkningen af en erklæring om udlægning af et område som SBO ikke til, at den strengere beskyttelsesordning i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, bringes i anvendelse. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at en områdeerklærings utilstrækkelige beskyttelsesvirkning kan tilsidesætte habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 [21]. Dette forudsætter imidlertid en overgang fra fugledirektivets beskyttelsesordning til habitatdirektivets beskyttelsesordning.

54. Det følger heraf, at vejprojektet skal bedømmes i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4.

2. Om anvendeligheden af *ratione temporis*

55. Det kunne imidlertid være til hinder for en anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, at proceduren for fastlæggelsen af vejføringen med hensyn til det foreliggende vejprojekt allerede blev påbegyndt i 1994, dvs. på et tidspunkt, hvor Østrig hverken var bundet af fugledirektivet eller af habitatdirektivet.

56. Udgangspunktet for en anvendelse på verserende procedurer er habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum. I henhold til denne bestemmelse giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet. Dette taler for at anvende habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, såfremt planen eller projektet ved udløbet af gennemførelsesfristen endnu ikke er blevet godkendt.

57. Domstolen har imidlertid afvist at anvende Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet [22] (VVM-direktivet) på projekter, hvis tilladelsesprocedure var blevet indledt før den 3. juli 1988, dvs. før udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet (såkaldte »pipeline«-projekter) [23]. Denne retspraksis kunne Domstolen overføre til habitatdirektivet. Ligesom habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, bestemmer VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, at bestemte projekter undergives en vurdering af sine indvirkninger, inden der gives tilladelse.

21 — Dom af 13.6.2002, sag C-117/00, Kommissionen mod Irland (Owenduff-Nephin Beg Complex), Sml. I, s. 5335, præmis 25, og af 27.2.2003, sag C-415/01, Kommissionen mod Belgien (områdekort), Sml. I, s. 2081, præmis 16.

22 — EFT L 175, s. 40.

23 — Dom af 18.6.1998, sag C-81/96, Geputeerde Staten van Noord-Holland, Sml. I, s. 3923, præmis 24. Udtrykket »Pipeline«-projekter anvender Domstolen i dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Delena Wells, Sml. I, s. 723, præmis 40, 43 og 48.

58. Som begrundelse for den tidsmæssige begrænsning af en anvendelse af VVM-direktivet anførte Domstolen, at »direktivet i vidt omfang tager sigte på projekter af et større omfang, hvis gennemførelse ofte kræver et længere tidsrum. Det er således ikke hensigtsmæssigt, at procedurer — som allerede er indviklede på nationalt plan og formelt indledt før udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet — tynges og forsinkes ved direktivets særlige krav, og at allerede stiftede forhold påvirkes heraf« [24]. Generaladvokat Gulmann fandt derfor, at retssikkerhedsprincippet, beskyttelsen af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet ville blive tilsidesat, hvis VVM-direktivet blev anvendt på de ved udløbet af gennemførelsesfristen allerede verserende tilladelsesprocedurer. Disse principper var således til hinder for en sådan fortolkning [25]. Lovgiver valgte en lignende løsning, da ændringen i VVM-direktivet fra 1997 blev forsynet med en overgangsregulering [26].

59. Ved første øjekast kunne man gøre sig de samme overvejelser vedrørende habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Også anvendelsen af disse kan vedrøre projekter af et større omfang, hvis gennemførelse ofte kræver et længere tidsrum, og hvis tilladelsesprocedure allerede på nationalt plan er meget indviklet. De kunne tynges og forsinkes ved direktivets krav. Dette illustrerer navnlig den foreliggende sag. Hvis der skal indhentes en alternativ efterprøvelse og måske endda findes en ny vejføring, er det nødvendigt med en fuldstændig ny tilladelsesprocedure.

60. En sådan fortolkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ville imidlertid underkende væsentlige forskelle mellem habitatdirektivet og VVM-direktivet.

61. VVM-direktivet indeholder proceduremæssige bestemmelser, der skal fremme en bedre hensyntagen til miljøinteresser. Det fastlægger ingen obligatoriske miljøstandarder, således at de kompetente myndigheder ikke ved VVM-direktivet forpligtes til at drage bestemte konsekvenser ud fra resultaterne af efterprøvelsen af foreneligheden med miljøet. Efterprøvelsen af foreneligheden med miljøet får frem for alt betydning derved, at myndighederne, bygherrerne og offentligheden i god tid informeres om miljøinteresser og at projektet efterfølgende (også) kan indrettes efter disse interesser. Derfor er det mindre hensigtsmæssigt at »opsadle« i VVM-direktivets proceduremæssige krav til en allerede vidt fremskreden tilladelsesprocedure. Ofte vil et projekts væsentlige indhold på dette tidspunkt alle-

24 — Dommen i sagen Geputeerde Staten van Noord-Holland, nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 24.

25 — Generaladvokat Gulmanns forslag til afgørelse af 3.5.1994, sag C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern m.fl., Sml. 1994 I, s. 3717, punkt 34 og 37. Domstolen har udtrykkeligt ladet disse spørgsmål stå åbne i dom af 9.8.1994 i førnævnte sag (præmis 19), samt i dom af 11.8.1995, sag C-431/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189, præmis 28.

26 — Rådets direktiv 97/11/EF af 3.3.1997 om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT L 73, s. 5. Artikel 3, stk. 2, lyder således: »Hvis en ansøgning om tilladelse er forelagt den kompetente myndighed inden udløbet af den i stk. 1 fastsatte frist, gælder bestemmelserne i direktiv 85/337/EØF som affattet inden nærværende ændring.«

rede stå fast, således at yderligere oplysninger dårligt nok vil kunne få indflydelse på procedurens resultat. På grund af denne ringe merværdi ville en yderligere anvendelse af VVM-direktivet på de procedurer, der verserer ved udløbet af gennemførelsesfristen, være uforholdsmæssig.

62. Derimod indeholder habitatdirektivet *indholdsmæssige* krav til en projekttilladelse, som skal tjene den i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, foreskrevne procedure med hensyn til en vurdering af virkningerne på lokaliteten og i givet fald en efterfølgende alternativprøvelse og afvejning. Som regel forhindrer denne procedure, at en beskyttet lokalitets integritet skades. Kun i undtagelsestilfælde er en indvirkning tilladt i henhold til stk. 4 på grund af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, hvis der ikke foreligger nogen alternativ løsning. I disse tilfælde skal der træffes alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Derfor udfolder beskyttelsesbestemmelserne også deres praktiske fordel ved en anvendelse på verserende procedurer.

63. En anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, på »Pipeline«-projekter modsiger heller ikke proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Så længe der ikke er givet tilladelse, er der ikke tilstrækkeligt grundlag for en beskyttelsesværdig berettiget forventning. Heller ikke retssikkerheden påvirkes. Hvad angår proportionaliteten er der ingen markant forskel mellem procedurer, der stadig verserer ved udløbet af gennemførelsesfristen, og procedurer, der først påbegyndes senere.

64. Derfor er habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, også *ratione temporis* anvendelig på vejprojektet.

3. Om anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4

65. Begge parter har overensstemmende lagt til grund, at vejprojektet Landesstraße S 18, selv om det forløber uden for det udlagte SBO »Lauteracher Ried«, kan få betydelige virkninger på SBO'et, og at der derfor — principielt — skulle have været foretaget en vurdering af virkningerne på lokaliteten i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 [27].

27 — Sammenlign med hensyn til procedurens forløb dom af 14.4.2005, sag C-441/03, Kommissionen mod Nederlandene (gennemførelse af habitatdirektivet), præmis 23-26.

66. Det kan udledes af gengivelsen af erklæringen i afgørelsen fra delstaten Vorarlbergs regering af 21. februar 2003 [28], at navnlig den støj, der kommer fra vejen, de planlagte støjbeskyttelsesforanstaltninger og adskillelsen af SBO'et fra høenge syd for vejen kan få negative virkninger, der navnlig vil påvirke engsnarren og andre fugle, der ruger på enge.

67. På denne baggrund anser både Kommissionen og den østrigske regering [29] det for nødvendigt at støtte tilladelsen til projektet på habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. I denne forbindelse er der ikke uenighed om, at det principielt er muligt at retfærdiggøre projektet med bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser. Imidlertid foreholder Kommissionen Republikken Østrig, at den ikke i tilstrækkeligt omfang har efterprøvet, om der foreligger alternative løsninger, og at den ikke har truffet tilstrækkelige foranstaltninger til sikring af sammenhængen i Natura 2000.

a) Om efterprøvelsen af, om der foreligger en alternativ løsning

68. Kommissionen støtter denne påstand på habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, første punktum, hvorefter et projekt, på trods af, at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, kun må gennemføres, hvis der ikke findes nogen alternativ løsning. Da den østrigske regering støtter sig på denne undtagelsesbestemmelse, påhviler det den at bevise, at kravene i artikel 6, stk. 4, første punktum, er blevet overholdt [30].

69. Den østrigske regering har medgivet, at vejføringen allerede var bindende fastlagt, og at en efterprøvelse af alternative løsninger dermed var udelukket, da vurderingen af virkningerne på lokaliteten i 2000 og 2002 i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, blev forelagt og af de kompetente myndigheder gjort til genstand for en afgørelse. Imidlertid var alle de alternative løsninger, der skulle tages hensyn til, allerede blevet undersøgt og med rette udelukket i forbindelse med en almindelig vurdering af *indvirkningen på miljøet* i henhold til VVM-direktivet i 1994.

70. Den østrigske regering overser imidlertid, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, første punktum, kun tillader, at der gives tilladelse til projektet, når der *ikke foreligger* alternative løsninger, mens undersøgelsen af

28 — Svarskriftets bilag 2, s. 111 ff.

29 — Jf. navnlig svarskriftets punkt 105.

30 — Jf. i denne retning dom af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit, Sml. s. 3369, præmis 24, og af 12.7.1990, sag C-128/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3239, præmis 23, vedrørende frie varebevægelser, dom af 23.10.1997, sag C-157/94, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5699, præmis 51, vedrørende artikel 88, stk. 2, EF, samt dom af 28.3.1996, sag C-318/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1949, præmis 13, og af 10.4.2003, forenede sager C-20/01 og C-28/01, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3609, præmis 58, vedrørende offentlige indkøb.

alternativer i henhold til VVM-direktivet ikke medfører nogen begrænsninger ved udvalget af alternativer, men derimod alene kræver en *fremstilling* af afgørelsen om udvælgelsen og grundene hertil.

71. I henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 1, og bilag III, nr. 2, skal bygherren i givet fald og på passende vis fremlægge en oversigt over de væsentligste alternativer, som han har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til virkningerne på miljøet. Der er dog ingen forpligtelse med hensyn til afvejningen af virkninger på miljøet over for andre interesser.

72. Derimod tillader habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, kun, at der gives tilladelse til projekter, hvis der *ikke* foreligger *nogen* alternativ løsning. Ganske vist skal det medgives den østrigske regering, at ikke ethvert teoretisk muligt alternativ er til hinder for, at der gives tilladelse til projektet. Imidlertid kan efterprøvelsen af, om der foreligger en alternativ løsning, ikke — som en VVM-vurdering — begrænses til »de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt« (bilag III, nr. 2, i VVM-direktivet). Dermed ville kravet om, at der ikke må foreligge en alternativ løsning, som stilles i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, ikke være sikret. Følgelig skal den myndighed, der giver tilladelsen, sikre, at der i det mindste foretages en efterprøvelse af de alternative løsninger, der ikke åbenbart — uden fornuftig tvivl — er fjerntliggende [31]. Ved udvælgelsen af den alternative løsning er det afgørende, om bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser kan kræve en realisering af *denne* alternative løsning, eller om disse også kan tilgodeses ved en *anden* alternativ løsning [32].

73. Det fremgår imidlertid af de af den østrigske regering fremlagte dokumenter, at en angiveligt mindre indgribende alternativ løsning slet ikke var genstand for sagen [33].

74. Desuden er det tvivlsomt, om der skete en tilstrækkelig vægtning af virkningen på det på dette tidspunkt endnu ikke bestående SBO. Den af den østrigske regering fremlagte undersøgelse om projektets virkning på miljøet fra 1994 [34] og erklæringen om foreneligheden med miljøet af 7. juli 1994 [35], der var afgørende for fastlæggelsen af vejføringen, nævner ganske vist væsentlige forstyrrende faktorer, men vægter dem ikke i

31 — Hvis en alternativ efterprøvelse både skal foretages i henhold til VVM-direktivet og efter habitatdirektivet, må det videregående habitatdirektiv anvendes frem for VVM-direktivet, således at der i vurderingen af indvirkningen på miljøet skal redegøres for den alternative efterprøvelse i habitatdirektivet.

32 — Jf. mit forslag til afgørelse af 9.6.2005 i sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (gennemførelse af habitatdirektivet), dom af 20.10.2005, Sml. I, s. 9017, punkt 46.

33 — Indledningen til afsnittet »Bedømmelse« i erklæringen udarbejdet af den offentlige sagkyndige for natur- og landskabsbeskyttelse af 29.4.1992, bilag I til beretningens bilag C i svarskriftets bilag 3.

34 — Svarskriftets bilag 3, jf. navnlig beretningens s. 33 ff. og dens bilag 1 til bilag C.

35 — Svarskriftets bilag 8.

sidste ende. Uden kendelige grunde afviger vurderingerne af virkningen både fra en vedlagt erklæring om naturbeskyttelse fra 1992 [36] og fra de senere — af Kommissionen som tilstrækkelige accepterede — erklæringer fra maj 2000 og 14. februar 2002.

75. Derfor har den østrigske regering ikke kunnet bevise, at dens efterprøvelse af, om der forelå en alternativ løsning fra 1994, opfyldte kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.

76. Den østrigske regering har endvidere hævdet, at tilladelsen har underkastet den fastlagte vejføring en yderligere afvejning. I denne forbindelse blev det fastslået, at projektet kunne realisere de forfulgte samfundsmæssige interesser, og at disse interesser vejede tungere end den indvirkning på SBO'et, der måtte forventes. Af denne afvejning følger imidlertid ikke, at der ikke foreligger noget alternativ til vejprojektet. Tværtimod følger det af den dom fra den østrigske forvaltningsdomstol vedrørende »Halbanschluss Wolfurt-Lauterach«, som den østrigske regering har henvist til som grundlag for denne afvejning, at »alternativer til det omtvistede projekt, der ville forudsætte en ændring af vejføringsbekendtgørelsen, [...] ikke er rimelige alternativer« [37].

36 — Nævnt ovenfor i fodnote 32.

37 — Dom af 24.9.1999, sag 98/10/0347.

77. Det følger heraf, at Østrig har tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, derved, at de kompetente myndigheder på ny gav tilladelse til vejprojektet Bodenseeschnellstraße S 18, uden at fastslå, at der ikke forelå en alternativ løsning.

b) Om foranstaltningerne til sikring af sammenhængen i Natura 2000

78. Det andet krav i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, som Kommissionen kritiserer Østrig for at have tilsidesat, vedrører de nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 er beskyttet. Den i ankesagen ændrede bevilling indeholder på den ene side bestemte foranstaltninger i forbindelse med vejprojektet og på den anden side fastlæggelsen af en kompensationsgodtgørelse på ca. 2 mio. EUR.

79. Kommissionen har indledningsvis bestridt, at den i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, andet punktum, ikke umiddelbart er blevet gjort opmærksom på de kompensationsforanstaltninger, der er blevet truffet. Østrig har heroverfor med rette anført, at det endnu ikke var muligt at give underretning, da de pågældende foranstaltninger endnu ikke var gennemført. For så vidt må Østrig derfor frifindes.

80. Derudover har Kommissionen imidlertid i det væsentlige gjort gældende, at Østrig ikke har *fastlagt* alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre den globale sammenhæng i Natura 2000. Denne kritik rejser spørgsmålet om, hvilke krav foranstaltninger til sikring af sammenhængen skal opfylde og navnlig, hvornår de skal fastlægges.

81. Kommissionen er af den opfattelse, at foranstaltninger til sikring af sammenhængen er en betingelse for en tilladelse. Foranstaltningerne skal derfor i det mindste allerede være planlagt ved meddelelsen af tilladelsen. Dette er ikke sket i den foreliggende sag, da alene størrelsen af kompensationsgodtgørelsen var blevet fastlagt, men ikke dens præcise anvendelse. Det kan ikke vurderes, om de »faktiske kompensationsforanstaltninger« til opvurdering af naturtyper sikrer sammenhængen i Natura 2000 tilstrækkeligt, da der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger.

82. Østrig har heroverfor anført, at allerede de »faktiske kompensationsforanstaltninger« til opvurdering af naturtyper ville kompensere eller i det mindste opveje virkningerne. Kompensationsgodtgørelsens formålsbestemmelse garanterer også, at den ville sikre sammenhængen i Natura 2000. Alle foranstaltninger blev senest gennemført samtidig med virkningen på SBO'et. Således blev der gjort tilstrækkeligt for at efterkomme kravene om foranstaltninger til sikring af sammenhængen.

83. Ved anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 — på trods af, at lokalitetens integritet er blevet skadet — beskyttes. Natura 2000 er i henhold til habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder. Dette net består af lokaliteter, der omfatter naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, og SBO'erne for fuglene i fugledirektivets bilag I samt for regelmæssigt forekommende trækfugle. Natura 2000 skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

84. De nødvendige foranstaltninger kan derfor kun identificeres i sammenhæng med virkningen på det pågældende område. De kompetente myndigheder skal fastslå, hvilket bidrag til Natura 2000 fra det påvirkede område der fortabes som følge af projektet, og hvorledes der skal kompenseres for dette tab, således at netværkets sammenhæng i sidste ende forbliver sikret.

85. SBO'et »Lauteracher Ried« bidrager inden for rammerne af Natura 2000 bl.a. til at sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for levestederne for trækfugle, der ruger på

enge, og navnlig engsnarren. Denne funktion påvirkes ved vejprojektet, navnlig i form af støj og adskillelsesvirkninger. De allerede fastlagte »faktiske kompensationsforanstaltninger« vil nedsætte foreliggende støjkilder og andre forstyrrelser, navnlig ved anlæg af en vej i en vis afstand fra området. Desuagtet går de kompetente myndigheder ud fra, at støjniveauet sammenlagt bliver forhøjet, og adskillelsesvirkningen — navnlig ved støjbeskyttelsesmurene — svækker SBO'ets samlede forbindelse med de sydligt liggende engområder. Følgelig kræves der yderligere foranstaltninger for at sikre sammenhængen i Natura 2000.

86. Kompensationsgodtgørelsen kan bidrage til at sikre sammenhængen i Natura 2000, men som Kommissionen med rette har anført, er den ikke i sig selv tilstrækkelig. Mellem kompensationsgodtgørelsen og de nødvendige foranstaltninger til at sikre sammenhængen er der nemlig hverken ved beregningen eller ved anvendelsen en tilstrækkelig nær forbindelse.

87. Kompensationsgodtgørelsen følger i henhold til et af den østrigske regering fremlagt dokument [38] af den i points opgjorte grad af indvirkning på natur og landskab multipliceret med den ligeledes i points omregnede størrelse af projektet samt den fastlagte pointværdi. Kompensationsgodtgørelsen tager derfor ganske vist hensyn til en abstrakt generel værdi, der er henført til de påvirkede naturgoder, men den er imidlertid uafhængig af, hvilke anstrengelser der konkret er nødvendige for at gennemføre de nødvendige foranstaltninger.

88. Denne frakobling af nødvendige foranstaltninger til sikring af sammenhængen viser sig også ved anvendelsen af kompensationsgodtgørelsen. Ganske vist er midlerne formålsbestemte til indretning af egnede naturtyper, men det er ikke sikret, at midlerne er tilstrækkelige til at træffe de konkret nødvendige foranstaltninger, f.eks. til at erhverve bestemte nærtliggende grunde.

89. Republikken Østrig er ganske vist uimodsagt af den opfattelse, at den stadig rettidigt kan gennemføre de nødvendige foranstaltninger til sikring af sammenhængen, inden projektet afsluttes. Den blotte mulighed for at kunne træffe de nødvendige foranstaltninger rettidigt sikrer imidlertid ikke, at dette faktisk vil ske.

90. Når gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger til sikring af sammenhængen stadig er usikker, må der heller ikke gives tilladelse til det pågældende projekt. I modsat fald kan det befrygtes, at der vil ske en indvirkning på det beskyttede område, uden at de nødvendige foranstaltninger til sikring af sammenhængen i Natura 2000 bliver truffet.

38 — Skema til undersøgelse af kompensationsgodtgørelser, svarskriftets bilag 4.

91. Østrig kan heller ikke påberåbe sig, at tilladelsen i henhold til naturbeskyttelsesreglerne endnu ikke er blevet uanfægtelig, fordi der stadig verserer retssager, hvori fuldbyrdelsen af tilladelsen er blevet udsat. Med tilladelsen har de kompetente myndigheder nemlig allerede truffet en afgørelse, der er uforenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Denne tilsidesættelse af fællesskabsretten kan ganske vist bringes til ophør derved, at en domstol ophæver tilladelsen. Indtil dette tidspunkt varer tilsidesættelsen imidlertid ved. Den forelå således navnlig ved det her relevante udløb af den frist, som Kommissionen havde fastsat i den begrundede udtalelse.

92. Det følger heraf, at Republikken Østrig har tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, idet de kompetente myndigheder på ny gav tilladelse til vejprojektet Bodenseeschnellestraße S 18 uden at fastlægge de nødvendige kompensationsforanstaltninger til sikring af den globale sammenhæng i Natura 2000.

V — Sagens omkostninger

93. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen næsten har vundet sagen i det hele, bør det pålægges Republikken Østrig at betale sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

94. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den fastslår følgende:

1) Republikken Østrig har tilsidesat artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, idet den ikke har udlagt områderne »Soren« og »Gleggen-Köblern« som særligt beskyttede områder.

2) Republikken Østrig har tilsidesat artikel 6, stk. 4, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet de kompetente myndigheder på ny gav tilladelse til vejprojektet Bodenseeschnellstraße S 18

— uden at fastslå, at der ikke forelå en alternativ løsning, og

— uden at fastlægge de nødvendige kompensationsforanstaltninger til sikring af den globale sammenhæng i Natura 2000.

3) I øvrigt frifindes Republikken Østrig.

4) Republikken Østrig betaler sagens omkostninger.