CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 27 oktober 2005 [1]

I — Inleiding

1. In de onderhavige niet-nakomingsprocedure vecht de Commissie de wijze aan waarop richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand [2] (hierna: „vogelrichtlijn") en richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [3] (hierna: „habitatrichtlijn") worden toegepast in verband met een project tot aanleg van een weg in de regio Vorarlberg in Oostenrijk. Het gaat om de snelweg Bodenmeer S 18, waarvan het tracé dichtbij de specialebeschermingszone „Lauteracher Ried", bij Bregenz, moet komen te lopen.

2. De Commissie verwijt de Republiek Oostenrijk meer in het bijzonder, dat zij bepaalde bij het project betrokken gebieden niet overeenkomstig de vogelrichtlijn als specialebeschermingszone heeft aangewezen, bij de verlening van de vergunning voor de weg niet voldoende de alternatieven heeft onderzocht en evenmin voldoende maatregelen heeft genomen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

II — Rechtskader

3. In artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn wordt verklaard, wat onder Natura 2000 moet worden verstaan:

„Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — PB L 103, blz. 1.
3 — PB L 206, blz. 7.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG aangewezen specialebeschermingszones."

4. Artikel 4 van de vogelrichtlijn bevat bepalingen waarin wordt aangegeven welke oppervlakten de lidstaten als specialebeschermingszone voor vogels (hierna: „SBZ") moeten aanwijzen. Ook werd aanvankelijk in artikel 4, lid 4, eerste volzin, de bescherming van deze gebieden geregeld:

„1. Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

In dat verband wordt gelet op:

a) soorten die dreigen uit te sterven;

b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;

c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;

d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil.

De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in

hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

3. [...].

4. De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. [...]."

5. Artikel 7 van de habitatrichtlijn heeft de regeling met betrekking tot de bescherming van de SBZ's gewijzigd:

„De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van richtlijn 79/409/EEG, voor wat betreft de specialebeschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG, indien deze datum later valt."

6. Deze bepaling wordt in de zevende overweging van de considerans van de habitatrichtlijn als volgt verklaard:

„overwegende dat alle aangewezen zones, inclusief die welke in het kader van richtlijn 79/409/EEG [...] als speciale beschermingszone zijn aangewezen of in de toekomst zullen zijn aangewezen, in het coherente Europese ecologische netwerk moeten worden geïntegreerd".

7. De hier relevante leden 3 en 4 van artikel 6 van de habitatrichtlijn luiden als volgt:

„3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

[...]."

8. In dat verband luidt de tiende overweging van de considerans van de habitatrichtlijn:

„overwegende dat elk plan of programma dat een significant effect kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van een aangewezen gebied of een gebied dat in de toekomst aangewezen zal zijn, op passende wijze moet worden beoordeeld".

III — Feiten, precontentieuze procedure en conclusies van partijen

9. Een eerste voorstel voor het project tot aanleg van de snelweg S 18 is in 1992 ingediend. De procedure heeft toen niet tot een besluit kunnen leiden. Het project is volledig gewijzigd en op 8 maart 1994 opnieuw in procedure gebracht, welke procedure is uitgemond in de vaststelling van het tracé bij verordening van de federale minister van Economische zaken van 8 april 1997.

10. Op 19 januari 1999 is de krachtens de natuurbeschermingswetgeving voor het project tot aanleg van de weg vereiste vergunning aangevraagd. Deze is op 6 juli 2001 door de bevoegde instantie, die daarbij aan het vastgestelde tracé gebonden was, verleend. Alternatieve tracés zijn niet onderzocht. De vergunning verbond een aantal verplichtingen aan de uitvoering van het project en voorzag ook in compenserende betalingen voor het scheppen van vervangende habitats ten bedrage van 2 625 802,63 EUR. In het kader van een latere administratieve procedure (beroep) is deze vergunning bij besluit van 21 februari 2003, onder wijziging van de motivering, in essentie bevestigd. De compenserende betalingen zijn teruggebracht tot 2 056 922,26 EUR.

11. Intussen was de Republiek Oostenrijk op 1 januari 1995 tot de Europese Gemeenschap toegetreden. Bij brief van 7 juni 1995 is bij de Commissie het gebied „Lauteracher Ried" als SBZ aangemeld. De gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern" maken geen deel uit van deze SBZ.

12. Lauteracher Ried werd beschermd door verscheidene opeenvolgende territoriale verordeningen [4] en, voor verschillende deelgebieden, door de verordening van de regering van het Land Vorarlberg betreffende het netwerk van biotopen van hooilanden Rheintal-Walgau („Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau"). [5] Het netwerk van biotopen omvat echter ook voor een aanzienlijk deel gebieden buiten de SBZ, onder meer grote delen van het gebied „Gleggen-Köblern" en enkele terreinen in het gebied „Soren". In deze verordeningen werden onder meer de voorwaarden voor het gebruik van het gebied geregeld en in het bijzonder werd daarin de toegang tot bepaalde terreinen verboden.

13. De SBZ geldt als een belangrijke broedplaats voor de in bijlage I bij de vogelrichtlijn genoemde kwartelkoning (crex crex). De kwartelkoning werd een tijdlang als wereldwijd bedreigd (threatened) en kwetsbaar (vulnerable) beschouwd, dat wil zeggen dat er een hoog risico voor uitsterven bestond. Onlangs werd de situatie van de kwartelkoning evenwel op grond van nieuwe gegevens betreffende de populatie buiten de Europese Unie opgewaardeerd [6] naar potentieel bedreigd (near threatened). In Europa geldt de kwartelkoning als een afnemende soort (depleted). [7]

14. Het door de Oostenrijkse autoriteiten aan de Commissie verstrekte standaardgegevensformulier van juni 1997 noemt ook de trekvogels watersnip (gallinago gallinago) met 15 broedparen, de kievit (vanellus vanellus) met 20 broedparen en de wulp (nurmenius arquata) met 10 broedparen. Wereldwijd worden deze soorten als licht bedreigd („low risk/least concern") geclassificeerd. [8] In Europa gelden de watersnip en de wulp echter als afnemend en de kievit als bedreigd. [9]

15. Alle vier genoemde vogelsoorten broeden in weiden, in het bijzonder in hooilanden zoals die in het „netwerk van biotopen van hooilanden Rheintal-Walgau" worden beschermd en ontwikkeld.

4 — Eerst schijnt de verordening inzake de bescherming van Lauteracher Ried (LGBl. 22/1966 in de versie LGBl. 24/1969) te hebben gegolden, daarna de verordening inzake het beschermd landschapsgebied „Lauteracher Ried" (LGBl. 82/1997) en ten slotte een verordening met dezelfde naam, die gepubliceerd is in LGBl. 63/2002. Daarnaast was de verordening van de regering van het Land inzake de voorlopige bescherming van Lauteracher Ried (LGBl. 15/1993), die blijkbaar meermaals is verlengd, van toepassing.

5 — Vorarlberger Landesgesetzblatt, jaargang 1995, deel 27, nr. 61, van 28 december 1995.

6 — Rode lijst van de bedreigde soorten van IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, http://www.redlist.org; BirdLife Species Factsheet, http://www.birdlife.org.

7 — Birdlife International (Papazoglou e.a.), *Birds in the European Union — a status assessment*, 2004, blz. 32, http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/index.html; zie op deze site ook de informatiekaart van de soorten.

8 — IUCN, aangehaald in voetnoot 6.

9 — Birdlife, aangehaald in voetnoot 7, blz. 32 e.v.; zie ook de betrokken informatiekaart van de soorten.

16. Daarnaast is de SBZ volgens de informatie van de Oostenrijkse regering een belangrijk overwinterings-, rust- en voedselgebied in Vorlarlberg voor twaalf trekvogelsoorten die voor een deel ook in bijlage I zijn opgenomen.

17. De Commissie heeft zich naar aanleiding van een klacht over het project gebogen. Eerst heeft zij op 12 november 2001 de bevoegde Oostenrijkse instanties om inlichtingen verzocht. Na de reactie van 1 februari 2002 te hebben onderzocht, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de Republiek Oostenrijk de verplichtingen niet was nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn en artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, en heeft zij op 27 juni 2002 overeenkomstig artikel 226 EG de Oostenrijkse regering verzocht haar opmerkingen in te dienen (aanmaningsbrief). Deze zijn op 29 oktober 2002 door de Commissie ontvangen. De Commissie is bij haar standpunt gebleven en heeft op 11 juli 2003 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarbij zij Oostenrijk verzocht om uiterlijk 11 september 2003 aan de gestelde schending een eind te maken. Aangezien de antwoorden van Oostenrijk de Commissie niet ervan hebben overtuigd dat haar bezwaren ongegrond waren, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

18. De Commissie verzoekt het Hof als volgt te oordelen:

1) — door de gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern" niet op te nemen in het als SBZ aangewezen „Lauteracher Ried", ook al behoren zij volgens wetenschappelijke criteria samen met deze SBZ tot de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn, en

— door bij het verlenen van een vergunning voor het project tot aanleg van de snelweg Bodenmeer S 18 de vereisten die overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn gelden ingeval het project ondanks de negatieve uitkomst van de milieueffectbeoordeling wordt uitgevoerd, niet naar behoren en volledig in acht te nemen,

— is de Republiek Oostenrijk de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 97/49/EG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand en artikel 6, lid 4, juncto artikel 7, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitat en de wilde flora en fauna.

2) De Republiek Oostenrijk wordt in de kosten verwezen.

19. De regering van de Republiek Oostenrijk vordert dat het het Hof behage:

1) het beroep van de Commissie van 11 mei 2004 strekkend tot de vaststelling dat de Republiek Oostenrijk, door de gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern" niet op te nemen in het als SBZ aangewezen „Lauteracher Ried", ook al behoren zij volgens wetenschappelijke criteria samen met deze SBZ tot de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn, en door bij het verlenen van een vergunning voor het project tot aanleg van de snelweg Bodenmeer S 18 de vereisten die overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn gelden ingeval het project ondanks de negatieve uitkomst van de milieueffectbeoordeling wordt uitgevoerd, niet naar behoren en volledig in acht te nemen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn en artikel 6, lid 4, juncto artikel 7 van de habitatrichtlijn, te verwerpen;

2) het verzoek van de Commissie om de Republiek Oostenrijk in de kosten te verwijzen, af te wijzen.

IV — Beoordeling

20. De Commissie verwijt Oostenrijk twee verschillende schendingen van het gemeenschapsrecht. Ten eerste heeft Oostenrijk bepaalde gebieden niet als onderdeel van de SBZ Lauteracher Ried aangewezen en ten tweede is Oostenrijk bij het verlenen van de vergunning voor het project tot aanleg van de weg de bepalingen ter bescherming van deze SBZ niet nagekomen.

A — *Aanwijzing van het gebied*

21. Ingevolge artikel 4, lid 1, derde alinea, van de vogelrichtlijn wijzen de lidstaten de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van de in bijlage I genoemde soorten meest geschikte gebieden als SBZ aan. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, nodig hebben. Op grond van artikel 4, lid 2, nemen de lidstaten soortgelijke maatregelen voor de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

22. Volgens vaste rechtspraak beschikken de lidstaten weliswaar over een zekere beoordelingsmarge ten aanzien van de keuze van de specialebeschermingszones, doch dienen de aanwijzing en afbakening van die zones uitsluitend aan de hand van de in de richtlijn vastgelegde ornithologische criteria te geschieden. [10]

23. Partijen zijn het er in deze niet over eens of de gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern" volgens de toe te passen ornithologische criteria tot de voor de vogelbescherming meest geschikte gebieden behoren.

24. Uit het dossier blijkt dat de SBZ „Lauteracher Ried" een afgesloten, ruitvormig gebied is met een oppervlakte van 580 hectare. De maximale afmetingen oost-west en noord-zuid zijn ieder ongeveer 3 kilometer. In het zuid-oosten wordt de SBZ begrensd door een federale weg, de L 41.

25. Het gebied „Soren", met een oppervlakte van ongeveer 64 hectare, bevindt zich aan de zuid-oostelijke grens van de SBZ, waarvan het gedeeltelijk door de L 41 wordt gescheiden. Het gaat om een strook land van ongeveer 2,6 kilometer lang, met een maximale breedte van ongeveer 500 meter, lopend van het noord-oosten naar het zuid-westen. In het oosten wordt het begrensd door een autosnelweg. Het litigieuze project tot aanleg van de weg zou gedeeltelijk door het zuidelijk deel van dit gebied lopen.

26. Het gebied „Gleggen-Köblern", met een oppervlakte van 352 hectare bevindt zich ten zuid-westen van de SBZ. Het gaat om een strook land van maximaal 400 meter breed en meer dan 2 kilometer lang, lopend van het noorden naar het zuiden. Het noordpunt ervan is door een kruising van de federale wegen L 41 en L 42 alsook door het riviertje de Dornbirnerbach van de SBZ gescheiden. Het project tot aanleg van de weg moet in dat deel over het tracé van de bestaande weg worden gerealiseerd.

27. Beide gebieden omvatten zowel seminatuurlijke hooilanden alsmede terreinen die voor intensieve landbouw worden gebruikt. Zij worden door de omliggende agglomeraties als recreatiegebied gebruikt. Terwijl zich midden in de SBZ een watergebied bevindt, bestaat er in „Soren" en „Gleggen-Köblern" geen vergelijkbare bodemgesteldheid.

28. Een vergelijking met de gebieden die in het kader van de nationale regelgeving bescherming genieten, toont aan dat in de SBZ en het gebied „Soren" maar weinig terreinen worden beschermd uit hoofde van het „Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau". Daarentegen schijnt het gebied

10 — Arresten van 2 augustus 1993, Commissie/Spanje [Moerassen van Santoña] (C-355/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 26); 11 juli 1996, Royal Society for the Protection of Birds [Lappel Bank] (C-44/95, Jurispr. blz. I-3805, punt 26), en 19 mei 1998, Commissie/Nederland [IBA-lijst 1989] (C-3/96, Jurispr. blz. I-3031, punten 60 e.v.).

„Gleggen-Köblern" voor een groot deel onder het netwerk van biotopen te vallen. [11]

29. De Commissie baseert zich vooral op resultaten van controles en wetenschappelijke studies, waaruit naar voren zou komen dat de gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern" een onlosmakelijk verbonden natuurlijk geheel vormen met de aangewezen SBZ „Lauteracher Ried".

30. Uit het met redenen omklede advies blijkt dat in de jaren 2000 tot en met 2002 in de SBZ respectievelijk 4 à 5, 4 en 3 zingende kwartelkoningmannetjes zijn waargenomen. De aantallen in „Soren" en „Gleggen-Köblern" liggen daar slechts licht onder: 4 (1+3), 2 (1+1), en 3 (0+3).

31. Verder voert de Commissie aan dat de trekvogelsoorten, watersnip, kievit en wulp in 2001 zelfs in een aanzienlijke hoeveelheid buiten de SBZ, in de beide niet aangewezen gebieden, hebben gebroed. In de SBZ waren er 3 à 5 broedparen van de watersnip, 11 à 12 broedparen van de kievit en 3 broedparen van de wulp; in Soren 3 broedparen van de watersnip en 6 broedparen van de kievit, en ook in Gleggen-Köblern 3 à 4 broedparen van de watersnip, 9 broedparen van de kievit, en 8 broedparen van de wulp. Bovendien was in Soren waarschijnlijk een broedpaar van de wulp aanwezig.

32. De Oostenrijkse regering voert tegen deze cijfers in de eerste plaats aan, dat — hetgeen juist is — niet iedere aanwezigheid van de in bijlage I bij de vogelrichtlijn genoemde vogels of trekvogels ertoe verplicht, een gebied als SBZ aan te wijzen. De — door de Oostenrijkse regering niet bestreden — cijfers tonen echter aan, dat de gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern" voor de kwartelkoning, de watersnip, de kievit en de wulp van vergelijkbaar en deels zelfs van groter belang zijn dan de in de SBZ gelegen gebieden. De cijfers die voor de watersnip, de kievit en de wulp in het standaardgegevensformulier voor de SBZ zijn verstrekt, worden slechts bereikt wanneer men ook de buiten de SBZ gelegen gebieden in aanmerking neemt. Daarom moet ervan worden uitgegaan, dat deze in de directe nabijheid van de SBZ gelegen gebieden ornithologisch gezien één gebied tezamen met de SBZ vormen.

33. Volgens de Oostenrijkse regering zijn de litigieuze gebieden voorts niet het meest geschikt voor de bescherming van de genoemde vogelsoorten, zulks in verband met de met name door landbouw en recreatie teweeggebrachte verstoringen. De cijfers tonen echter aan, dat deze verstoringen slechts van ondergeschikt belang zijn. In de gebieden komen op een kleinere oppervlakte hetzelfde aantal broedvogels voor als in de SBZ. Gelet op de concentratie van de

11 — Cartografische site van het Land Vorarlberg, http://vogis.cnv.at/dva04/init.aspx?ks=allgemein&karte=naturschutz.

broedvogels zijn deze gebieden dus zelfs geschikter dan de in de SBZ gelegen gebieden.

34. Bovendien blijkt uit de door de Commissie overgelegde onderzoeken dat niet de gestelde verstoringen, maar andere factoren duidelijk belangrijker zijn. Het gaat daarbij vooral om het tijdstip waarop de betrokken graslanden worden gemaaid en de bedreiging die van vossen en dassen uitgaat. Ook de scheidingswegen tussen de gebieden zijn (tot op heden) kennelijk niet bijzonder belangrijk, waarschijnlijk omdat zij voor vogels geen ernstige belemmering zijn. De betrokken gebieden kunnen daarom niet als „minder geschikt" van de SBZ worden uitgesloten.

35. Ook de vergelijking met de SBZ „Bangs-Matschels", waar de concentratie van de kwartelkoning groter is dan in de gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern" kan geen wetenschappelijke rechtvaardiging zijn voor de uitsluiting van deze gebieden. De vermeende hogere kwaliteit van de SBZ „Bangs-Matschels" zou hoogstens de vraag kunnen opwerpen of de SBZ „Lauteracher Ried" met inbegrip van de gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern" in zijn geheel wel een van de meest geschikte gebieden voor de bescherming van de kwartelkoning is. Dit betwist echter ook de Oostenrijkse regering niet. Overigens is het niet verrassend dat onder de meest geschikte gebieden bepaalde gebieden meer geschikt zijn voor de bescherming van vogels dan andere gebieden.

36. Oostenrijk is echter van mening dat de verplichting tot aanwijzing van SBZ's op een bepaald tijdstip geldt en niet ook de verplichting inhoudt om eerdere aanwijzingen voortdurend bij te werken. Ten aanzien van de verkleining van een SBZ volgt dit uitdrukkelijk uit de rechtspraak.[12] Anders dan de habitatrichtlijn bevat de vogelrichtlijn voorts geen regeling om de beschermingszones later te wijzigen. Voor zover na de aanwijzing bepalingen inzake het beheer van de gebieden worden vastgesteld, hebben deze betrekking op de bescherming van de gebieden en niet op het vergroten ervan.

37. De Oostenrijkse regering moet worden nagegeven, dat de verplichting om de meest geschikte gebieden als SBZ aan te wijzen op een bepaald tijdstip is ontstaan. Aangezien geen overgangsperiode is overeengekomen, was Oostenrijk op grond van artikel 168 van de Toetredingsakte verplicht zowel de habitatrichtlijn alsook de vogelrichtlijn op het

12 — Arrest van 28 februari 1991, Commissie/Duitsland [Leybucht] (C-57/89, Jurispr. blz. I-883, punt 20).

tijdstip van toetreding, op 1 januari 1995, ten volle in nationaal recht om te zetten. [13]

38. Deze verplichting is evenwel niet beperkt tot die datum. Uit de zevende overweging van de considerans van de habitatrichtlijn blijkt namelijk, dat niet alleen de destijds aangewezen gebieden in Natura 2000 moesten worden opgenomen, maar ook andere — „in de toekomst" — aan te wijzen SBZ's. Bijgevolg is de wetgever bij het vaststellen van de habitatrichtlijn ervan uitgegaan dat de aanwijzingsverplichting niet beperkt is tot de datum van omzetting.

39. Voor een zodanige beperking is overigens in de bewoordingen van artikel 4 van de vogelrichtlijn ook geen aanwijzing te vinden. Het strookt ook nauwelijks met de doelstelling, vogels doeltreffend te beschermen, om gebieden die uitzonderlijk geschikt zijn voor de instandhouding van de te beschermen soorten niet te beschermen enkel omdat deze gebieden pas na de omzetting van de vogelrichtlijn die geschiktheid hebben verworven.

40. Ongeacht de vraag of de verplichting tot aanwijzing beperkt is tot de situatie per 1 januari 1995, moet op grond van de beschikbare gegevens ervan worden uitgegaan dat „Lauteracher Ried" samen met de gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern" ornithologisch gezien al vanaf 1995 één gebied vormde, dat in alle opzichten voldoende geschikt was om als SBZ te worden aangewezen. De uiteenzettingen aangaande de geschiedenis van het gebied in de door de Commissie overgelegde deskundigenonderzoeken doen vermoeden dat in het verleden zelfs duidelijk méér vogelpopulaties aanwezig waren dan thans. [14]

41. Tegen deze recente inzichten kan de Oostenrijkse regering niet aanvoeren dat de verplichting tot aanwijzing van SBZ's uitsluitend moet worden beoordeeld op grond van de beste informatie die bij het ontstaan van die verplichting ter beschikking stond. De verplichting tot aanwijzing is namelijk niet beperkt tot de stand van de wetenschap op een bepaald moment.

42. Het is juist dat de lidstaten bij de nakoming van hun aanwijzingsverplichting gebruik moeten maken van de hoogste stand van de wetenschap die beschikbaar is. [15] De aanwijzingsverplichting impliceert namelijk dat de lidstaten zich ter voorbereiding van de aanwijzing alle redelijke inspanningen getroosten om de meest geschikte gebieden aan te wijzen. Daarvoor is minimaal nood-

13 — Zie, wat Spanje betreft, arrest Moerassen van Santoña, reeds aangehaald (voetnoot 10), punt 11.

14 — Frühauf, *Der Wachtelkönig Crex crex in Österreich: Langfristige Trends, aktuelle Situation und Perspektiven*, Vogelwelt 118: 195 (1997), bijlage 13b bij het verzoekschrift, blz. 201, voor de noordelijke Rijnvallei, Grabherr, Bodenmeer *Schnellstraße S 18 — Ökologische Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Vogelwelt*, bijlage 13d bij het verzoekschrift, blz. 5, alle met betrekking tot de kwartelkoning.

15 — Zie arresten van 17 januari 1991, Commissie/Italië [jachttijden] (C-157/89, Jurispr. blz. I-57, punt 15), en Commissie/Nederland, reeds aangehaald (voetnoot 10), punten 69 e.v.

zakelijk dat van de hoogste stand van de wetenschap die beschikbaar is, gebruik wordt gemaakt. Voor zover echter ook met gebruikmaking daarvan niet alle meest geschikte gebieden in hun volle omvang worden onderkend, kunnen de lidstaten gebreken bij de aanwijzing niet rechtvaardigen door leemten in kennis. Het zou veeleer hun plicht zijn geweest om ter voorkoming van die gebreken nader onderzoek te doen.

43. Bijgevolg steunt de Commissie het onderhavige beroep terecht op de recente deskundigenonderzoeken.

44. Daarom moet worden vastgesteld dat Oostenrijk, door de gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern" niet als SBZ aan te wijzen, artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn heeft geschonden.

B — *Bescherming van het gebied*

45. In het kader van dit tweede middel verwijt de Commissie Oostenrijk dat het bij het verlenen van de vergunning voor het project tot aanleg van de snelweg Bodenmeer S 18 de vereisten die overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn gelden ingeval het project ondanks een negatieve uitkomst van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied wordt uitgevoerd, niet naar behoren en onvolledig heeft nageleefd.

1. Toepasselijkheid van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn op het project

46. Om te beginnen moet worden onderzocht of het litigieuze besluit dient te worden getoetst aan artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn, dan wel — zoals de Oostenrijkse regering in antwoord op de aanmaningsbrief van de Commissie heeft aangevoerd — aan artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn.

47. Volgens artikel 7 van de habitatrichtlijn komen de uit artikel 6, leden 2, 3, en 4, van deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn vanaf de datum van toepassing van de habitatrichtlijn — dat wil zeggen voor Oostenrijk vanaf 1 januari 1995 —, dan wel vanaf de datum waarop het betrokken gebied door een lidstaat overeenkomstig de vogelrichtlijn als SBZ is aangewezen of erkend. Het Hof heeft in het arrest Basses Corbières vastgesteld dat de ten onrechte niet als SBZ aangewezen zones onder het specifieke stelsel van artikel 4,

lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn, blijven vallen, en niet onder artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn. [16]

48. Bijgevolg blijft artikel 4, lid 4, eerste volzin van de vogelrichtlijn, en niet artikel 6, leden 2, 3, en 4 van de habitatrichtlijn, van toepassing op de gebieden „Soren" en „Gleggen-Köblern", die tot op heden niet als SBZ zijn aangemeld noch als zodanig zijn aangewezen. Dit is evenwel niet van invloed op het beroep, aangezien de Commissie zich in de motivering uitsluitend tot de verslechtering van de aangemelde gebieden beperkt.

49. De aanwijzing van deze gebieden als SBZ is bij de Commissie in 1995 aangemeld. Voor zover kan worden bezien, zijn zij sindsdien altijd onderworpen geweest aan een territoriale beschermingsregeling. [17]

50. Bijgevolg is voldaan aan de voorwaarden voor de aanwijzing van een gebied. De SBZ is door een formele handeling, namelijk de aanmelding bij de Commissie en de verordeningen inzake gebiedsbescherming tot stand gekomen. [18] Bovendien staat buiten kijf dat de noodzakelijke territoriale beschermingsmaatregelen zijn vastgesteld. [19]

51. De Oostenrijkse regering betwijfelde aanvankelijk echter de toepasselijkheid van artikel 6, leden 2, 3, en 4, van de habitatrichtlijn, aangezien het Land Vorarlberg de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn wat de bescherming van de gebieden betreft pas bij een in 2003 vastgestelde verordening in nationaal recht heeft omgezet. [20] Daarvóór voorzag §26, lid 4, van de natuurbeschermingswet van Vorarlberg weliswaar in de aanwijzing als SBZ, doch pas vanaf de vaststelling van deze verordening is het beschermingsstelsel van de SBZ 's voor Vorarlberg deel uit gaan maken van het nationale Oostenrijkse recht.

52. De omzetting van de twee richtlijnen in nationaal recht is niet een voorwaarde die in artikel 7 van de habitatrichtlijn voor de toepasselijkheid van artikel 6, leden 2, 3, en 4, wordt gesteld. De beschermende werking van een aanwijzing is echter aanzienlijk minder wanneer daarmee niet tegelijkertijd het beschermingsstelsel van de habitatrichtlijn in werking treedt. De overheidsinstanties zijn weliswaar aan dit beschermingsstelsel gebonden, maar zonder een omzetting in nationaal recht kan het particulieren niet worden tegengeworpen. Daarom wijst de Oostenrijkse regering er terecht op dat de SBZ materieel gezien tot 2003 geen volledige bescherming genoot.

16 — Arrest van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-374/98, Jurispr. blz. I-10799, punten 47 en 57).

17 — Zie hierboven, punt 12.

18 — Zie arrest Basses Corbières (aangehaald in voetnoot 16, punt 53).

19 — Zie arrest Moerassen van Santoña (aangehaald in voetnoot 10, punt 31 e.v.).

20 — Verordening van de regering van het Land tot wijziging van de natuurbeschermingsverordening (LGBl 36/2003).

53. Weliswaar noopt deze leemte in de beschermende werking van een aanwijzing als SBZ niet tot toepassing van het strengere beschermingsstelsel van artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn. Het Hof heeft namelijk al vastgesteld dat de ontoereikende beschermende werking van een aanwijzing van een gebied een schending kan zijn van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn. [21] Dit veronderstelt evenwel dat van het beschermingsstelsel van de vogelrichtlijn wordt overgegaan op het beschermingsstelsel van de habitatrichtlijn.

54. Bijgevolg moet het project tot aanleg van de weg aan artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn worden getoetst.

2. Toepasselijkheid ratione temporis

55. De omstandigheid dat de procedure tot vaststelling van het tracé inzake het onderhavige project tot aanleg van de weg al in 1994 is gestart, dus op een tijdstip waarop Oostenrijk niet aan de vogelrichtlijn en evenmin aan de habitatrichtlijn was gebonden, zou evenwel in de weg kunnen staan aan toepassing van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn.

56. Uitgangspunt voor toepassing van voornoemde bepaling op lopende procedures is artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn, waarin wordt bepaald dat de bevoegde nationale instanties, gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, slechts toestemming voor dat plan of project geven, nadat zij zekerheid hebben verkregen dat het het betrokken gebied als zodanig niet zal aantasten. Dit pleit ervoor artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn toe te passen wanneer op de uiterste datum voor omzetting nog geen vergunning is verleend voor het plan of project.

57. Het Hof heeft echter geweigerd om richtlijn 85/337EEG van de Raad van 27 juni 1985 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [22] (milieueffectbeoordelingsrichtlijn) toe te passen op projecten waarvan de vergunningprocedure vóór 3 juli 1998 is ingeleid, dat wil zeggen vóór de uiterste datum voor omzetting van de richtlijn (zogenoemde „Pijplijn-projecten"). [23] Deze rechtspraak zou het Hof ook kunnen toepassen op de habitatrichtlijn. Evenals artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bepaalt artikel 2, lid 1, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn dat bepaalde projecten vóór de verlening van de vergunning aan een beoordeling van de effecten ervan worden onderworpen.

21 — Arresten van 13 juni 2002, Commissie/Ierland [Owenduff-Nephin Beg Complex] (C-117/00, Jurispr. blz. I-5335, punt 25), en 27 februari 2003, Commissie/België [kaarten die de SBZ's afbakenen] (C-415/01, Jurispr. blz. I-2081, punt 16.

22 — PB L 175, blz. 40.

23 — Arrest van 18 juni 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Jurispr. blz. I-3923, punt 24). Het Hof gebruikt het begrip „pijplijnprojecten" in het arrest van 7 januari 2004, Delena Wells (C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 40, 43 en 48).

58. Het Hof heeft als reden voor de beperking in de tijd van de toepassing van richtlijn 85/337 gegeven dat „de richtlijn vooral geldt voor projecten van een zekere omvang, waarvan de uitvoering dikwijls veel tijd vergt. Het gaat niet aan dat procedures die op nationaal niveau reeds gecompliceerd zijn en die formeel zijn ingeleid vóór het verstrijken van de termijn tot omzetting van de richtlijn, worden verzwaard en vertraagd ten gevolge van specifieke eisen die door de richtlijn worden voorgeschreven, en dat daardoor reeds ontstane situaties worden geraakt". [24] Advocaat-generaal Gulmann zag daarom in de toepassing van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn op vergunningsprocedures die al liepen vóór de datum van omzetting, een aantasting van het rechtszekerheidsbeginsel, van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, en het evenredigheidsbeginsel, die zich dus tegen een dergelijke uitlegging zouden verzetten. [25] De wetgever heeft een soortgelijke oplossing gekozen door bij de wijziging van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn in 1997 een overgangsregeling in te voeren. [26]

59. Op het eerste gezicht zou men soortgelijke overwegingen kunnen wijden aan artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn. Ook hier kan het gaan om projecten van een zekere omvang, waarvan de uitvoering dikwijls veel tijd vergt en waarvan de vergunningprocedure al op nationaal niveau reeds zeer gecompliceerd is. Deze projecten kunnen ten gevolge van de eisen van de richtlijn omslachtig worden en vertraging ondergaan. Het onderhavige geval laat dit in het bijzonder zien. Wanneer het onderzoek naar alternatieven alsnog moet worden gedaan en er misschien zelfs een nieuw tracé wordt gevonden, is een volledig nieuwe vergunningprocedure nodig.

60. Een dergelijke uitlegging van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn zou echter wezenlijke verschillen tussen de habitat- en de milieueffectbeoordelingsrichtlijn miskennen.

61. De milieueffectbeoordelingsrichtlijn bevat procedurele bepalingen die moeten bevorderen dat meer met milieubelangen rekening wordt gehouden. De milieueffectbeoordelingsrichtlijn stelt geen bindende milieunormen vast, zodat de bevoegde instanties hierdoor niet verplicht worden om bepaalde consequenties uit de resultaten van de milieueffectbeoordeling te trekken. De invloed van de milieueffectbeoordeling is met name dat de autoriteiten, de projectuitvoerder en het publiek in een vroeg stadium worden geïnformeerd over de milieubelangen, zodat het project vervolgens kan worden aangepast om (mede) rekening te houden met die belangen. Daarom heeft

24 — Arrest Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (aangehaald in voetnoot 23, punt 24).

25 — Conclusie van advocaat-generaal Gulmann van 3 mei 1994 in de zaak Bund Naturschutz e.a. (arrest van 9 augustus 1994, C-396/92, Jurispr. blz. I-3717, punt 34 en 37). Het Hof heeft deze vragen uitdrukkelijk opengelaten in zijn arrest in de reeds aangehaalde zaak (punt 19) en zijn arrest van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland (C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 28).

26 — Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 73, blz. 5). Artikel 3, lid 2, ervan luidt: „Indien een vergunningsaanvraag vóór de afloop van de in lid 1 genoemde termijn bij een bevoegde instantie is ingediend, blijven de bepalingen van richtlijn 85/337/EEG van vóór deze wijziging van kracht."

het weinig zin om een al vergevorderde vergunningsprocedure „op te zadelen" met de procedurele eisen van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn. In de regel zullen de belangrijkste elementen van een project op dat tijdstip al vaststaan, zodat nieuwe inzichten nauwelijks nog invloed kunnen hebben op de uitkomst van de procedure. Gelet op deze geringe meerwaarde zou een aanvullende toepassing van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn op procedures die bij het verstrijken van de uiterste omzettingtermijn lopend zijn, inadequaat zijn.

62. Daarentegen bevat de habitatrichtlijn *inhoudelijke* voorschriften voor het verlenen van een vergunning voor een project, met het oog waarop artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn voorziet in een procedure ter beoordeling van de gevolgen voor het gebied, met eventueel daarna een vergelijkend onderzoek naar de mogelijke alternatieven. Doorgaans verhindert deze procedure dat een beschermd gebied als zodanig wordt aangetast. Ingevolge artikel 6, lid 4, is aantasting alleen bij wijze van uitzondering op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en wanneer er geen alternatieve oplossing voorhanden is, toegestaan. In deze gevallen moeten alle nodige compenserende maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Daarom zijn de beschermende bepalingen ook van praktisch nut, wanneer zij op lopende procedures worden toegepast.

63. Toepassing van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn op „pijplijnprojecten" is ook niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Zolang een vergunning hangend is, is dat onvoldoende om daaraan een gewettigd vertrouwen te ontlenen. Ook de rechtszekerheid is niet in het geding. Wat de evenredigheid betreft, bestaat er geen duidelijk onderscheid tussen op de uiterste omzettingstermijn lopende procedures en procedures die pas daarna zijn ingeleid.

64. Bijgevolg is artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn ook ratione temporis toepasselijk op het project tot aanleg van de weg.

3. Toepassing van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn

65. Partijen zijn het erover eens dat het tracé van het project tot aanleg van de federale snelweg S 18, al loopt het buiten de SBZ „Lauteracher Ried", significante gevolgen voor de SBZ kan hebben en derhalve — in principe — aan een beoordeling van de gevolgen voor dit gebied overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moest worden onderworpen. [27]

27 — Zie, over het verloop van de procedure, arrest van 14 april 2005, Commissie/Nederland [omzetting van de habitatrichtlijn] (C-441/03, Jurispr. blz. I-3043, punten 23-26).

66. Uit de weergave van het deskundigenonderzoek in het besluit van de regering van het Land Vorarlberg van 21 februari 2003 [28] blijkt, dat vooral de door de weg veroorzaakte geluidshinder, de voorziene akoestische maatregelen en het feit dat de hooilanden ten zuiden van de weg afgescheiden zijn van de SBZ, nadelige gevolgen kunnen hebben, in het bijzonder voor de kwartelkoning en andere vogels die in weiden nestelen.

67. Op grond hiervan achten zowel de Commissie als de Oostenrijkse regering [29] het noodzakelijk, de vergunning voor het project te baseren op artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn. Daarbij wordt niet betwist dat het in principe mogelijk is om het project uit hoofde van dwingende redenen van groot openbaar belang te rechtvaardigen. Wél verwijt de Commissie Oostenrijk dat het niet genoegzaam heeft onderzocht of er alternatieven bestaan, en niet voldoende maatregelen heeft getroffen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

a) Onderzoek naar alternatieve oplossingen

68. Dit verwijt van de Commissie berust op artikel 6, lid 4, eerste volzin, van de habitatrichtlijn, volgens welke bepaling een project ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied gerealiseerd mag worden wanneer er geen alternatief voorhanden is. Aangezien de Oostenrijkse regering zich op deze uitzonderingsregeling beroept, is het aan haar om aan te tonen dat aan de vereisten van artikel 6, lid 4, eerste volzin, is voldaan. [30]

69. De Oostenrijkse regering geeft toe dat het tracé al definitief was vastgelegd en een onderzoek naar alternatieve oplossingen dus was uitgesloten, toen de beoordeling van de gevolgen voor het gebied in de jaren 2000 en 2002 overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn werd voorgelegd en de bevoegde instanties hierover een besluit hebben genomen. Alle in aanmerking te nemen alternatieven zijn evenwel reeds in 1994 in het kader van een algemene beoordeling van de *milieugevolgen* overeenkomstig de milieubeoordelingsrichtlijn onderzocht en terecht van de hand gewezen.

70. De Oostenrijkse regering gaat er echter aan voorbij, dat artikel 6, lid 4, eerste volzin, van de habitatrichtlijn het verlenen van een vergunning slechts toestaat *bij ontstentenis* van alternatieve oplossingen, terwijl het

28 — Bijlage 2 bij het verweerschrift, blz. 111 e.v.

29 — Zie in het bijzonder punt 105 van het verweerschrift.

30 — Zie in deze zin arresten van 8 november 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Jurispr. blz. 3369, punt 24), 12 juli 1990, Commissie/Italië (C-128/89, Jurispr. blz. I-3239, punt 23), inzake het goederenverkeer; 23 oktober 1997, Commissie/Nederland (C-157/94, Jurispr. blz. I-5699, punt 51), inzake artikel 88, lid 2, EG, alsook arresten van 28 maart 1996, Commissie/Duitsland (C-318/94, Jurispr. blz. I-1949, punt 13), et 10 april 2003, Commissie/Duitsland (C-20/01 en C-28/01, Jurispr. blz. I-3609, punt 58), over openbare aanbestedingen.

onderzoek in de zin van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn geen beperkingen bij de keuze van de alternatieven inhoudt, maar alleen een *uiteenzetting* van de gemaakte keuze en de daaraan ten grondslag liggende motivering verlangt.

71. Ingevolge artikel 5, lid 1, en bijlage III, punt 2, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn moet de opdrachtgever in voorkomend geval en in passende vorm een schets overleggen van de voornaamste, door hem onderzochte alternatieven en de voornaamste motieven voor zijn keuze in het licht van de milieueffecten opgeven. Hij is evenwel niet gehouden om de milieueffecten tegen andere belangen af te wegen.

72. Daarentegen staat artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn het verlenen van een vergunning voor projecten slechts toe wanneer er *geen* alternatieven zijn. Weliswaar moet ik de Oostenrijkse regering nageven dat niet elk in theorie denkbaar alternatief aan het verlenen van een vergunning in de weg staat. Toch kan, anders dan bij een milieueffectbeoordeling, het onderzoek naar de alternatieven zich niet beperken tot „de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht" (bijlage III, punt 2, van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn). Aldus zou het door artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn vereiste ontbreken van alternatieven niet zijn gewaarborgd. Bijgevolg moet de bevoegde instantie ervoor zorgen dat ten minste de alternatieven worden onderzocht die niet duidelijk — en zonder enige redelijke twijfel — irrealistisch zijn. [31] Voor de keuze van het alternatief is beslissend of dwingende redenen van groot openbaar belang de uitvoering van *dit* alternatief vereisen, dan wel of daaraan ook kan worden tegemoetgekomen door een *ander* alternatief. [32]

73. Uit de door de Oostenrijkse regering overgelegde documenten blijkt echter dat een voor het milieu minder belastend alternatief in de procedure geheel niet aan de orde is geweest. [33]

74. Bovendien is het twijfelachtig of de aantasting van de — op dat tijdstip nog niet bestaande SBZ — voldoende is afgewogen. Het door de Oostenrijkse regering overgelegde onderzoek uit 1994 over de gevolgen voor het milieu van het project [34] en de milieueffectbeoordelingsverklaring voor het gebied van 7 juli 1994 [35], die voor de vaststelling van het tracé beslissend waren, noemen weliswaar wezenlijke factoren van verstoring, doch een afweging vindt uiteindelijk niet plaats. De beoordeling van de aantasting van het gebied wijkt zonder

31 — Wanneer een onderzoek naar alternatieve oplossingen moet worden uitgevoerd ingevolge zowel de milieueffectbeoordelingsrichtlijn als de habitatrichtlijn, zou de strengere habitatrichtlijn waarschijnlijk zijn neerslag hebben op de milieueffectbeoordelingsrichtlijn, zodat in de milieueffectbeoordeling het onderzoek naar de alternatieve oplossingen van de habitatrichtlijn moet worden uiteengezet.

32 — Zie mijn conclusie van 9 juni 2005 in de zaak Commissie/Verenigd Koninkrijk (arrest van 20 oktober 2005, C-6/04, Jurispr. blz. I-9017, punt 46).

33 — Inleiding van het hoofdstuk „Beoordeling" in het rapport van de officiële deskundige voor natuur- en landschapsbescherming van 29 april 1992, document 1 van bijlage C bij het rapport, als bijlage 3 bij het verweerschrift.

34 — Bijlage 3 bij het verweerschrift; zie in het bijzonder blz. 33 e.v. van het rapport en document 1 bij bijlage C bij dit rapport.

35 — Bijlage 8 bij het verweerschrift.

duidelijke redenen af van zowel een ecologisch deskundigenonderzoek uit 1992 [36], dat als bijlage bij het dossier is gevoegd, als van latere — door de Commissie als toereikend aanvaarde — deskundigenonderzoeken van mei 2000 en 14 februari 2002.

75. Bijgevolg heeft de Oostenrijkse regering niet kunnen aantonen dat haar onderzoek naar alternatieven uit 1994 aan de vereisten van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn voldeed.

76. De Oostenrijkse regering voert verder aan dat in het kader van de vergunningverlening het vastgelegde tracé opnieuw is beoordeeld, waarbij is vastgesteld dat het project de nagestreefde openbare belangen kan verwezenlijken en dat deze belangen zwaarder wegen dan de te verwachten aantasting van de SBZ. Uit deze afweging volgt echter niet dat er geen alternatieven voor het project tot aanleg van de weg bestaan. Integendeel, uit het arrest van het Oostenrijkse Verwaltungsgericht over de „Halbanschluss Wolfurt-Lauterach" (verbinding Wolfurt-Lauterach), waarop volgens de Oostenrijkse regering deze afweging is gebaseerd, blijkt „dat alternatieve oplossingen voor het huidige project die een wijziging van een tracé zouden impliceren [...] geen aanvaardbaar alternatief [...] zijn". [37]

36 — Aangehaald in voetnoot 33.

37 — Arrest van 24 september 1999 in de zaak 98/10/0347.

77. Bijgevolg heeft Oostenrijk artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn geschonden, doordat de bevoegde instanties voor het project tot aanleg van de snelweg Bodenmeer S 18 opnieuw vergunning hebben verleend, zonder het ontbreken van alternatieven vast te stellen.

b) De maatregelen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen

78. Het tweede vereiste van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, dat Oostenrijk volgens de Commissie heeft geschonden, betreft de noodzakelijke compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De in het kader van de beroepsprocedure gewijzigde vergunning voorziet enerzijds in bepaalde maatregelen in verband met het project tot aanleg van de weg en anderzijds in een compenserende betaling van ongeveer 2 miljoen EUR.

79. De Commissie laakt om te beginnen dat zij in strijd met artikel 6, lid 4, tweede volzin, van de habitatrichtlijn niet rechtstreeks op de hoogte is gesteld van de getroffen compenserende maatregelen. Oostenrijk voert hiertegen terecht aan dat die informatie nog helemaal niet kon worden verstrekt, aangezien de betrokken maatregelen nog niet waren uitgevoerd. Op dit punt moet het beroep derhalve worden verworpen.

80. Verder voert de Commissie echter in wezen aan, dat Oostenrijk niet alle noodzakelijke maatregelen heeft *vastgesteld* om de algemene samenhang van Natura 2000 te waarborgen. Dit verwijt doet de vraag rijzen, aan welke eisen de betrokken maatregelen moeten voldoen en in het bijzonder op welk tijdstip zij moeten worden vastgesteld.

81. De Commissie is van mening dat de maatregelen om de samenhang te waarborgen een voorwaarde zijn voor het verlenen van een vergunning en dus bij de afgifte van de vergunning op zijn minst gepland moeten zijn. Dat is hier niet het geval, aangezien alleen de hoogte van het bedrag van de compenserende schadevergoeding is vastgelegd, maar niet de exacte besteding ervan. Bij gebreke van voldoende gegevens kan niet worden beoordeeld of de „daadwerkelijke compenserende maatregelen" ter verbetering van de habitats de samenhang van Natura 2000 voldoende waarborgen.

82. Oostenrijk voert hiertegen aan dat alleen al de „daadwerkelijke compenserende maatregelen" ter verbetering van de habitats de aantastingen compenseren of althans daartegen opwegen. Ook zou de doelgebondenheid van de compenserende schadevergoeding waarborgen dat de samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Alle maatregelen worden uiterlijk tegelijkertijd met de aantastingen van de SBZ uitgevoerd. Aldus is voldaan aan de vereisten waaraan de maatregelen ter verzekering van de samenhang van Natura 2000 dienen te voldoen.

83. Bij toepassing van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn neemt de lidstaat alle noodzakelijke compenserende maatregelen om te waarborgen dat — ondanks de aantasting van een gebied als zodanig — de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn is Natura 2000 een coherent Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones. Dit netwerk bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, en uit de SBZ's voor de in bijlage I van de vogelrichtlijn genoemde vogels en de geregeld voorkomende trekvogels. Natura 2000 moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

84. Welke maatregelen noodzakelijk zijn, kan bijgevolg alleen worden bepaald in relatie tot de aantasting van het betrokken gebied. De bevoegde autoriteiten moeten vaststellen, in hoeverre de bijdrage die het verslechterde gebied aan Natura 2000 leverde door het project is verloren gegaan en hoe dit verlies moet worden gecompenseerd, zodat uiteindelijk de samenhang van het netwerk gewaarborgd blijft.

85. In het kader van Natura 2000 draagt de SBZ „Lauteracher Ried" onder meer bij tot het in een gunstige staat van instandhouding behouden of het in voorkomend geval herstellen van de habitats van in weiden broedende trekvogels en in het bijzonder de kwartelkoning. Deze functie komt als gevolg

van het project tot aanleg van de weg in het gedrang door met name de geluidhinder en de scheidingseffecten. De al vastgestelde „daadwerkelijke compenserende maatregelen" zullen de bestaande geluidhinder en andere verstoringen verminderen, vooral doordat er een weg komt te vervallen. Niettemin gaan de bevoegde instanties ervan uit, dat de geluidsoverlast in zijn geheel zal toenemen en dat de scheidingseffecten — met name door de geluidswallen — de samenhang tussen de SBZ en de ten zuiden daarvan gelegen weidegebieden zullen verzwakken. Bijgevolg zijn er andere maatregelen nodig om de samenhang van Natura 2000 te verzekeren.

86. De compenserende betaling draagt er wellicht toe bij om de eenheid van Natura 2000 te waarborgen, doch is als zodanig — zoals de Commissie terecht aanvoert — niet voldoende. De compenserende betaling en de noodzakelijke maatregelen om de samenhang te waarborgen staan namelijk noch bij de berekening noch bij de besteding voldoende nauw met elkaar in verband.

87. Volgens een door de Oostenrijkse regering overgelegd document [38] wordt de compenserende betaling berekend door de in punten uitgedrukte graad van verslechtering aan natuur en landschap te vermenigvuldigen met de eveneens in punten uitgedrukte grootte van het project en met de aan die punten toegekende waarde. De compenserende betaling wordt dus weliswaar berekend op grond van een algemene en abstracte, aan de verslechterde natuurelementen toe te kennen waarde, doch staat los van het bedrag dat concreet noodzakelijk is om de noodzakelijke maatregelen uit te voeren.

88. Deze loskoppeling van de maatregelen die noodzakelijk zijn om de samenhang te waarborgen komt ook naar voren bij de besteding van de compenserende betaling. Weliswaar moeten de middelen verplicht worden aangewend voor de totstandbrenging van geschikte habitats, doch er is geen garantie dat de middelen voldoende zijn om de maatregelen te treffen die concreet noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld om bepaalde belendende terreinen te verwerven.

89. Weliswaar stelt Oostenrijk, zonder te worden tegengesproken, dat de noodzakelijke maatregelen om de samenhang te waarborgen nog op tijd vóór afronding van het project kunnen worden uitgevoerd, doch de enkele mogelijkheid om de noodzakelijke maatregelen nog op tijd te nemen, waarborgt niet dat dit ook daadwerkelijk zal gebeuren.

90. Wanneer de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen om de samenhang te waarborgen echter nog onzeker is, mag voor het project dat het gebied aantast, ook geen vergunning worden verleend. Anders valt te vrezen dat het beschermde gebied verslechtert, zonder dat de noodzakelijke maatregelen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen worden genomen.

38 — Schema ter bepaling van de compenserende betalingen, bijlage 4 bij het verweerschrift.

91. Oostenrijk kan zich er ook niet op beroepen dat de vergunning op grond van de natuurbeschermingswetgeving nog niet onaantastbaar is geworden, aangezien de uitvoering van de vergunning is geschorst in het kader van nog aanhangige gerechtelijke procedures. Met het vergunningsbesluit hebben de bevoegde instanties namelijk al een besluit genomen dat met artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn onverenigbaar is. Een vernietiging van deze vergunning door de rechter kan weliswaar een einde maken aan deze schending van het gemeenschapsrecht, doch de vergunning duurt tot dat tijdstip voort. De schending bestond derhalve met name bij het verstrijken van de door de Commissie in het met redenen omklede advies gestelde termijn.

92. Bijgevolg heeft Oostenrijk artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn geschonden, doordat de bevoegde instanties voor het project tot aanleg van de snelweg Bodenmeer S 18 opnieuw vergunning hebben verleend, zonder de noodzakelijke compenserende maatregelen te treffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

V — Kosten

93. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie bijna op alle punten in het gelijk wordt gesteld, moet de Republiek Oostenrijk in de kosten worden verwezen.

VI — Conclusie

94. Ik geef daarom het Hof in overweging als volgt te oordelen:

„1) Door de gebieden ‚Soren' en ‚Gleggen-Köblern' niet als specialebeschermingszone aan te wijzen heeft Oostenrijk artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand geschonden.

2) De Republiek Oostenrijk heeft artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna geschonden, doordat de bevoegde instanties voor het project tot aanleg van de snelweg Bodenmeer S 18 opnieuw vergunning hebben verleend,

— zonder het ontbreken van alternatieven vast te stellen en

— zonder de noodzakelijke compenserende maatregelen te treffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

3) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

4) De Republiek Oostenrijk wordt in de kosten verwezen."