CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 27 de octubre de 2005 [1]

I. Introducción

1. En el presente procedimiento por incumplimiento, la Comisión objeta la aplicación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres [2] (en lo sucesivo, «Directiva sobre conservación de las aves») y de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres [3] (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), en relación con un proyecto de construcción de una autovía en la región austriaca de Vorarlberg. Se trata de la autovía del Lago Constanza S 18, en el ámbito de la zona de protección especial «Lauteracher Ried», junto a Bregenz.

2. En particular, la Comisión reprocha a la República de Austria no haber clasificado determinados lugares afectados por el proyecto como zona de protección especial con arreglo a la Directiva sobre protección de las aves y, a la hora de autorizar la autovía, no haber examinado suficientemente las alternativas ni haber establecido suficientes medidas dirigidas a garantizar la coherencia de Natura 2000.

II. Marco jurídico

3. Natura 2000 se define en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats:

«Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000". Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

1 — Lengua original: alemán.
2 — DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125.
3 — DO L 206, p. 7.

La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE.»

4. El artículo 4 de la Directiva sobre protección de las aves contiene disposiciones acerca de qué áreas de los Estados miembros deben constar como zonas de protección especial para aves (en lo sucesivo, «ZPE»). En la citada disposición –en su artículo 4, apartado 1– se regulaba principalmente la protección de estas zonas:

«1. Las especies mencionadas en el Anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

En este sentido se tendrán en cuenta:

a) las especies amenazadas de extinción;

b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats;

c) las especies consideradas como raras por que sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada;

d) otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.

Para proceder a las evaluaciones se tendrán en cuenta las tendencias y las variaciones en los niveles de población.

Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial de los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación en estas últimas dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el Anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los Estados miembros asignarán una particular impor-

tancia a la producción de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

3. [...]

4. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. [...]»

5. El artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats ha modificado la regulación de la protección de las ZPE:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior.»

6. Esta disposición se explica en el séptimo considerando de la Directiva sobre los hábitats:

«Considerando que todas las zonas clasificadas, incluidas las que están clasificadas o que serán clasificadas en el futuro como zonas especiales de protección en virtud de la Directiva 79/409/CEE [...] deberán integrarse en la red ecológica europea coherente.»

7. Los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, pertinentes para el presente asunto, tienen el siguiente tenor:

«3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

[...]»

8. A tal respecto, el décimo considerando de la Directiva sobre los hábitats establece:

«Considerando que cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada».

III. Hechos, procedimiento administrativo previo y pretensiones

9. En 1992, se presentó una primera solicitud relativa al presente proyecto de construcción de autovía. El procedimiento no dio lugar entonces a la adopción de decisión alguna, sino que el proyecto fue revisado por completo y, el 8 de marzo de 1994, se inició un nuevo procedimiento. Este procedimiento finalizó con la fijación del trazado mediante Reglamento del Ministerio de Economía de 8 de abril de 1997.

10. El 19 de enero de 1999, se presentó la solicitud de autorización del proyecto de construcción de autovía conforme a la normativa en materia de protección de la naturaleza. Tal autorización se concedió el 6 de julio de 2001. A tal respecto, la autoridad decisoria estaba vinculada a la fijación del trazado. No se examinaron trazados alternativos. La autorización preveía una serie de condiciones para la ejecución del proyecto, así como pagos compensatorios para el establecimiento de hábitats sustitutorios por importe de 2.625.802,63 euros. En un procedimiento administrativo posterior («alzada»), mediante decisión de 21 de febrero de 2003, la autorización fue ratificada en lo esencial, con modificaciones en su fundamentación. El pago compensatorio se redujo a 2.056.922,26 euros.

11. Entretanto, el 1 de enero de 1995, la República de Austria se había adherido a la Comunidad Europea. Mediante escrito de 7 de junio de 1995, se notificó a la Comisión la zona denominada «Lauteracher Ried» como una ZPE. Las zonas de «Soren» y de «Gleggen-Köblern» no forman parte de la ZPE.

12. La zona estuvo sujeta a la protección de varios Reglamentos [4] sucesivos relativos a tal zona y, por cuanto respecta a diversas partes de la misma, al Verordnung der Landesregierung von Vorarlberg über den «Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau» [Reglamento del Gobierno del Land de Vorarlberg relativo a la «conexión de biotopos de prados de siega de Rheintal-Walgau»]. [5] Ahora bien, esta conexión biotópica comprende, en una medida considerable, superficies ubicadas fuera de la ZPE, entre otras porciones importantes de la zona «Gleggen-Köblern» y algunas partes de la zona «Soren». Los Reglamentos regulaban, entre otras cosas, los usos de las zonas y prohibían en particular el acceso a determinadas superficies.

13. La ZPE constituye uno de los lugares más importantes de anidación de la especie de guión de codornices *(Crex crex),* mencionada en el anexo 1 de la Directiva sobre protección de las aves. El guión de codornices fue considerado durante un largo tiempo como especie amenazada (threatened) *a nivel mundial* y vulnerable (vulnerable), es decir, que existía un alto riesgo de extinción de la especie. Recientemente, su estatus fue elevado, a resultas de los nuevos datos sobre población fuera de la Unión Europea, al de casi amenazada (near threatened). [6] En Europa, el guión de codornices es considerado una especie reducida (depleted). [7]

14. El cuestionario estándar de junio de 1997, remitido por los organismos austriacos a la Comisión, menciona también las aves migratorias agachadiza común *(Gallinago gallinago),* con quince parejas de cría, el avefría *(Vanellus vanellus),* con veinte parejas de cría y el zarapito real *(Numenius arquata),* con diez parejas de crías. Estas especies estaban clasificadas como de bajo riesgo en todo el mundo (low risk/least concern). [8] Sin embargo, en Europa, la agachadiza común y el zarapito real son consideradas especies en retroceso, y el frailecillo especie en peligro. [9]

15. Los cuatro tipos de aves mencionados anidan en prados, especialmente en prados de siega, tal como son protegidos y fomentados en la «conexión de biotopos biotópico de prados de siega de Rheintal-Walgau».

4 — En un primer momento, parece que se aplicó el *Verordnung über den Schutz des Lauteracher Riedes* (Reglamento sobre la protección de la Lauteracher Ried) LGBl 22/1966, en la versión publicada en el LGBl 24/1969, posteriormente el *Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet* «Lauteracher Ried» (Reglamento relativo a la zona de protección de la «Lauteracher Ried»), LGBl 82/1997, y, por último, en LGBl 63/2002 se publicó un nuevo Reglamento con el mismo título. Al mismo tiempo, se aplicaba el Verordnung der Landesregierung über die einstweilige Sicherstellung des Lauteracher Riedes (Reglamento del Gobierno del Land relativo al aseguramiento provisional de la Lauteracher Ried), LGBl 15/1993, cuyo tenor fue, por cuanto parece, modificado en repetidas ocasiones.

5 — *Vorarlberger Landesgesetzblatt,* año 1995, tomo 27, nº 61, de 28 de diciembre de 1995.

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

7 — Birdlife International (Papazoglou u. a.), *Birds in the European Union — a status assessment,* 2004, p. 32, http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/index.html; véase también la hoja informativa sobre especies.

8 — IUCN, citado en la nota 6.

9 — Birdlife, citada en la nota 7, pp. 32 y ss.; véase también la respectiva hoja informativa sobre especies.

16. Además, según los datos facilitados por el Gobierno austriaco, las ZPE son una importante superficie de invernada, descanso y alimentación en Vorarlberg para doce especies de aves comprendidas parcialmente en el anexo I.

17. La Comisión abordó el proyecto de construcción de autovía a resultas de una queja. En primer lugar, el 12 de noviembre de 2001 remitió una solicitud de información a los organismos competentes austriacos. Tras estudiar la respuesta de 1 de febrero de 2002, la Comisión llegó a la concusión de que la República de Austria había vulnerado las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre protección de las aves y el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, y el 27 de junio de 2002 instó a la República de Austria a presentar sus observaciones con arreglo al artículo 226 CE (escrito de requerimiento). La Comisión recibió el escrito de observaciones austriaco el 29 de octubre de 2002. La Comisión mantuvo su opinión anterior y, el 11 de julio de 2003, remitió un dictamen motivado en el que instaba a Austria a poner fin al supuesto incumplimiento no más tarde del 11 de septiembre de 2003. Al no quedar convencida de que las respuestas del Gobierno austriaco desvirtuasen sus imputaciones, la Comisión interpuso el presente recurso.

18. La Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres y del artículo 6, apartado 4, en relación con el artículo 7 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

   — al no incluir en la zona de protección especial «Lauteracher Ried» las zonas denominadas «Soren» y «Gleggen-Köblern», que, según criterios científicos, forman parte, junto con la citada zona de protección especial de «Lauteracher Ried», de los territorios más adecuados en número y en superficie en el sentido del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre aves, y

   — al no tener en cuenta de manera correcta y completa, al autorizar el proyecto de construcción de la autovía del Lago Constanza S 18, los requisitos aplicables, con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, en los casos en que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar, debiera realizarse un plan o proyecto.

2) Condene en costas a la República de Austria.

19. El Gobierno de la República de Austria solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso de la Comisión Europea de 11 de mayo de 2004, mediante el cual se pretende que el Tribunal de Justicia declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre protección de las aves, y el artículo 6, apartado 4, en relación con el artículo 7, de la Directiva sobre los hábitats, al no incluir en la zona de protección especial «Lauteracher Ried» las zonas denominadas «Soren» y «Gleggen-Köblern», que, según criterios científicos, forman parte, junto con la citada zona de protección especial de «Lauteracher Ried», de los territorios más adecuados en número y en superficie en el sentido del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre aves, y al no tener en cuenta de manera correcta y completa, al autorizar el proyecto de construcción de la autovía del Lago Constanza S 18, los requisitos aplicables, con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, en los casos en que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar, debiera realizarse un plan o proyecto.

2) Desestime la condena en costas propuesta por la Comisión Europea.

IV. Apreciación

20. La Comisión imputa a Austria dos violaciones distintas del Derecho comunitario. Por un lado, en su opinión, Austria no ha clasificado determinadas zonas como parte de la ZPE «Lauteracher Ried» y, por otro, Austria ha vulnerado las disposiciones en materia de protección de las ZPE al autorizar el proyecto de construcción de la autovía.

A. *Sobre la clasificación de las zonas*

21. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva sobre protección de las aves, los Estados miembros clasificarán como zonas de protección especial (ZPE) los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I. A tal respecto, deben tenerse en cuenta las exigencias de protección de las especies en toda la zona geográfica y terrestre en la que es aplicable la Directiva. Con arreglo al artículo 4, apartado 2, los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular, en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin, los Estados miembros asignarán una particular importancia a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

22. Según reiterada jurisprudencia, si bien es cierto que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las zonas de protección especial, sin embargo, la clasificación y delimitación de dichas zonas debe decidirse exclusivamente con arreglo a los criterios ornitológicos de la Directiva. [10]

23. Las partes discuten sobre si las zonas «Soren» y «Gleggen-Köblern» se encuentran, en virtud de los criterios ornitológicos aplicables, entre los territorios más adecuados para la protección de las aves.

24. De los documentos obrantes en autos se infiere que la ZPE «Lauteracher Ried» constituye una superficie con forma de rombo y cerrada de 580 hectáreas. La extensión diagonal más amplia, tanto en la dirección este-oeste como en la dirección norte-sur, es de unos tres kilómetros. Por el límite del sureste discurre una carretera, la Landesstraße L 41.

25. A lo largo del límite suroriental, parcialmente separada de la ZPE por la L 41, se halla la zona «Soren», con una superficie aproximada de 64 hectáreas. Se trata de una franja de tierra que va de noroeste a suroeste, de aproximadamente 2,6 kilómetros de largo y una anchura máxima de unos 500 metros. Su límite oriental lo marca una autopista. El proyecto de construcción de autovía litigioso discurre parcialmente por la parte sur de la zona.

26. La zona «Gleggen-Köblern», con una superficie de 352 hectáreas, se halla al suroeste de la ZPE. Se trata de una franja de tierra que va de norte a sur, de hasta 400 metros de ancho y de más de 2 kilómetros de largo. Su extremo septentrional está separado de la ZPE por el cruce de las carreteras L 41 y L 42 y por el arroyo de Dornbirnerach. Se pretende ejecutar el proyecto de construcción autovía en este ámbito sobre la carretera ya existente.

27. Estas dos zonas comprenden tanto prados de siega naturales como superficies de explotación agrícola intensiva. Son utilizadas como zonas recreativas de las zonas residenciales adyacentes. Mientras que en la parte principal de la ZPE se halla un humedal, en «Soren» y «Gleggen-Köblern» no existen estructuras comparables.

28. Una comparación con las zonas de protección existentes con arreglo al Derecho nacional pone de manifiesto que, dentro de la zona ZPE y de la sección de «Soren», sólo una escasa superficie disfruta de protección en cuanto parte de la «conexión de biotopos de prados de siega de Rheintal-Walgau». En cambio, la zona «Gleggen-Köblern» parece

10 — Sentencias de 2 de agosto de 1993, Comisión/España, «Marismas de Santoña» (C-355/90, Rec. p. I-4221), apartado 26; de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds, «Lappel Bank» (C-44/95, Rec. p. I-3805), apartado 26, y de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, «Lista IBA 1989» (C-3/96, Rec. p. I-3031), apartados 60 y ss.

quedar cubierta en una amplia medida por la conexión biotópica. [11]

29. La Comisión se apoya básicamente en los resultados del seguimiento y en el estudio científico, de los que se desprende que las zonas «Soren» y «Gleggen-Köblern» constituyen una unidad natural inescindible conjuntamente con la «Lauteracher Ried», clasificada como ZPE.

30. Del dictamen motivado se deduce que desde 2000 a 2002, se observaron dentro de la ZPE entre 4 y 5, 4 y 3 machos que emiten llamadas de la especie guión de codornices. Los números de avistamientos en las zonas «Soren» y «Gleggen-Köblern» sólo fueron ligeramente inferiores: 4 (1 + 3), 2 (1 + 1) y 3 (0 + 3).

31. A continuación, la Comisión explica que las especies de aves migratorias agachadiza común, avefría y zarapito real anidaron en 2001 en un número incluso mayor fuera de la ZPE en las dos zonas no clasificadas. El número de parejas de cría en la ZPE ascendió, en el caso del agachadizo, a entre 3 y 5; en el caso del avefría, a entre 11 y 12 y, en el caso del zarapito real, a 3, mientras que en Soren tal número ascendió en el caso del agachadizo a 3 y a 6 en el caso del avefría; en la zona de Gleggen-Köblern el número de parejas de agachadizo se situó entre 3 y 4, el de avefrías en 9 y el de zarapitos reales en 8; además, existían indicios de anidación de zarapitos reales en Soren.

32. El Gobierno de Austria opone a estos datos, en primer lugar, que no toda presencia de aves mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre protección de las aves o de especies de aves obliga a la clasificación de una ZPE, lo cual es cierto. Sin embargo, estos números –no discutidos por el Gobierno de Austria– ponen de manifiesto que las zonas «Soren» y «Gleggen-Köblern» revisten, para las especies guión de codornices, agachadizo, avefría y zarapito real, una importancia comparable, y en parte incluso mayor que las superficies incluidas en la ZPE. Los datos que figuran en el cuestionario estándar de la ZPE en relación con el zarapito real, el avefría y el agachadizo sólo se alcanzan si se tienen en cuenta las zonas no incluidas en la ZPE. En consecuencia, ha de considerarse que estas zonas, ubicadas en las inmediaciones de la ZPE, constituyen conjuntamente con la ZPE una zona uniforme desde una perspectiva ornitológica.

33. Asimismo, el Gobierno austriaco infiere de las alteraciones de las zonas –en particular a resultas de la agricultura y su uso en las actividades de tiempo libre– que estas superficies no son las más adecuadas para la protección de las especies de aves mencionadas. Sin embargo, los datos ponen de manifiesto que estas alteraciones son de una importancia menor. Las zonas acogen en superficies más pequeñas anidamientos que

11 — Servicio cartográfico del Land de Vorarlberg, http://vogis.cnv.at/dva04/init.aspx?ks=allgemein&karte= naturschutz

se corresponden con la presencia de aves dentro de la ZPE. Es decir, a la vista de la densidad de anidamientos, son incluso más adecuadas que las superficies incluidas en la ZPE.

34. De igual modo, de los estudios presentados ante la Comisión se infiere que son considerablemente más importantes no las alteraciones aducidas, sino otros factores, sobre todo la fecha de la siega de los prados de que se trate y el peligro que representan los zorros o los tejones. Es evidente que (hasta ahora) las carreteras que separan las zonas entre sí no revisten una particular importancia, presumiblemente porque no constituyen un obstáculo serio para las aves. En consecuencia, las zonas de que se trata no pueden quedar excluidas de la ZPE en cuanto «menos adecuadas».

35. Asimismo, la comparación con la ZPE «Bangs-Matschels», donde el guión de codornices se da en una densidad mayor que en las zonas «Soren» y «Gleggen-Köblern», no conduce a justificar desde un punto de vista científico la exclusión de estas zonas. La aparentemente mayor calidad de la ZPE «Bangs-Matschels» podría suscitar, a lo sumo, la cuestión de si la ZPE «Lauteracher Ried», incluidas las zonas «Soren» y «Gleggen-Köblern», constituye en conjunto uno de los lugares más adecuados para la conservación del guión de codornices. Sin embargo, el Gobierno austriaco tampoco lo cuestiona. Por lo demás, no es sorprendente que, entre los lugares más adecuados, algunos sean más adecuados que otros para la protección de las aves.

36. Sin embargo, Austria sostiene la tesis de que la obligación de clasificar ZPE se concentra en una fecha determinada y no comprende la actualización permanente de las clasificaciones ya efectuadas. Así se desprende expresamente de la jurisprudencia por cuanto respecta a la reducción de ZPE. [12] Además, a diferencia de la Directiva sobre los hábitats, la Directiva sobre protección de las aves no contiene ninguna norma relativa a la modificación *a posteriori* de zonas de protección. En la medida en que se adoptan normas sobre el trato que deben recibir las zonas tras su clasificación, tales normas hacen referencia a la protección de los lugares y no a su ampliación.

37. Ha de convenirse con el Gobierno austriaco en que la obligación de clasificar como ZPE los territorios más adecuados se estableció en una fecha determinada. Dado que no se acordaron plazos de transición, Austria estaba obligada, en virtud del artículo 168 del Acta de Adhesión, a incorporar a su Derecho nacional tanto la Directiva sobre los hábitats como la Direc-

12 — Sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, «Leybucht» (C-57/89, Rec. p. I-883), apartado 20.

tiva sobre protección de las aves en la fecha de adhesión, el 1 de enero de 1995. [13]

38. Ahora bien, esta obligación no se limita a esta fecha. En efecto, del séptimo considerando de la Directiva sobre los hábitats se infiere que deberán integrarse en Natura 2000 no sólo las ZPE clasificadas en la fecha de entonces, sino también las demás ZPE que procediera clasificar –«en el futuro»–. En consecuencia, el legislador estimó, a la hora de adoptar la Directiva sobre los hábitats, que la obligación de clasificación no se limita a la fecha de adaptación del Derecho interno a la Directiva.

39. Por lo demás, en el tenor del artículo 4 de la Directiva sobre protección de las aves no se encuentra ningún indicio que abogue por tal limitación. Resultaría difícilmente compatible con el objetivo de una protección eficaz de las aves no proteger lugares importantes para la conservación de las especies que deben ser protegidas por haberse convertido en lugares con tales características una vez adaptado el Derecho interno a la Directiva sobre protección de las aves.

40. Con independencia de si la obligación de clasificación debe limitarse a la situación existente a 1 de enero de 1995, a la vista de las informaciones obrantes en autos ha de estimarse que la «Lauteracher Ried», conjuntamente con las zonas «Soren» y «Gleggen-Köblern», ya constituían en su totalidad una zona uniforme desde la perspectiva ornitológica, que era suficientemente adecuada en todas sus partes para ser clasificada como ZPE. Las declaraciones sobre los antecedentes de la zona contenidas en el dictamen presentado por la Comisión apuntan a que la población de aves en el pasado era de una calidad incluso manifiestamente mejor que hoy. [14]

41. A estos recientes conocimientos no puede oponer el Gobierno de Austria que la obligación de clasificar las ZPE ha de apreciarse exclusivamente con arreglo a la mejor información disponible en el momento del nacimiento de la obligación de clasificación. En efecto, la obligación de clasificación no está limitada por los conocimientos existentes en una fecha determinada.

42. Es cierto que los Estados miembros, en el cumplimiento de su obligación de clasificación, deben utilizar los mejores conocimientos científicos disponibles. [15] En efecto, la obligación de clasificación implica que los Estados miembros deben realizar todos los esfuerzos exigibles a la hora de preparar la clasificación, al objeto de identificar los territorios más adecuados. La utilización de los mejores conocimientos disponibles cons-

13 — Véase, en relación con España, la sentencia Marismas de Santoña, citada en la nota 10, apartado 11.

14 — Frühauf, *Der Wachtelkönig Crex crex in Österreich: Langfristige Trends, aktuelle Situation und Perspektiven*, Vogelwelt 118: 195 (1997), anexo 13b de la demanda, p. 201; sobre el Rheintal del norte, Grabherr, Bodensee *Schnellstraße S 18 — Ökologische Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Vogelwelt*, anexo 13d de la demanda, p. 5, en ambos casos en relación con el guión de codornices.

15 — Véanse las sentencias de 17 de enero de 1991, Comisión/Italia, «temporadas de caza» (C-157/89, Rec. p. I-57), apartado 15, y de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos (C-3/96, Rec. p. I-3031), apartados 69 y 70.

tituye, a tal respecto, el mínimo necesario. Ahora bien, si aun utilizando los mejores conocimientos disponibles no se identifican todos los territorios más adecuados en toda su extensión, los Estados miembros no podrán justificar los defectos en la clasificación aduciendo deficiencias de conocimientos. Antes bien, su tarea habría sido la de realizar nuevas investigaciones para impedir la producción de defectos en la clasificación.

43. Por consiguiente, la Comisión apoya acertadamente el presente motivo en los dictámenes más recientes.

44. En consecuencia, procede declarar que Austria ha vulnerado el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre protección de las aves al no clasificar como ZPE las zonas «Soren» y «Gleggen-Köblern».

B. *Sobre la protección de las zonas*

45. La Comisión imputa a la República de Austria, en el marco del segundo motivo, no haber tenido en cuenta de manera correcta y completa, al autorizar el proyecto de construcción de la autovía del lago Constanza S 18, los requisitos aplicables, con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, en los casos en que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar, debiera realizarse un plan o proyecto.

1. Sobre la aplicabilidad al proyecto del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats

46. En primer lugar, ha de examinarse si la decisión litigiosa ha de apreciarse conforme al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats o bien –tal como adujo el Gobierno austriaco en la respuesta al escrito requerimiento de la Comisión– conforme al artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre protección de las aves.

47. De conformidad con el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4, del artículo 4, de la Directiva sobre protección de las aves en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva sobre protección de las aves, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la Directiva sobre los hábitats – es decir, en relación con Austria, a partir del 1 de enero de 1995–, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva sobre protección de las aves si esta última fecha fuere posterior. El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Basses Corbières que las zonas que no hayan sido declaradas ZPE, aunque hubieran debido serlo, siguen sujetas a la disposición del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre protección de las aves, pero

no al artículo 6, apartados 2 a 4 de la Directiva sobre los hábitats. [16]

48. Por consiguiente, procede seguir aplicando el artículo 4, apartado 4, primera frase de la Directiva sobre protección de las aves y no el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats a las zonas «Soren» y «Gleggen-Köblern» no notificadas hasta ahora como ZPE ni tampoco clasificadas como tales. Ahora bien, el recurso no se vio influido por lo anterior, dado que la Comisión se limita en la motivación del mismo exclusivamente a los perjuicios para las superficies notificadas.

49. Estas superficies fueron notificadas como ZPE a la Comisión en 1995. Por cuanto se advierte, han estado sujetas desde entonces de forma continuada a un régimen de protección de zonas. [17]

50. Así pues, concurren los requisitos para proceder a la clasificación de una zona. La ZPE fue clasificada como tal mediante un acto formal, a saber, mediante la declaración ante la Comisión y mediante los Reglamentos relativos a la protección de zonas. [18] Además, no se albergan dudas acerca de que se hayan adoptado las medidas de protección necesarias específicas para la zona. [19]

51. Ahora bien, el Gobierno austriaco albergaba dudas principalmente sobre la aplicabilidad del artículo 6, apartados 2, 3 y 4 de la Directiva sobre los hábitats, dado que el *Land* de Vorarlberg no adaptó su Derecho interno a la Directiva sobre protección de las aves y a la Directiva sobre los hábitats, por cuanto respecta a la protección de zonas, hasta la adopción en 2003 de un Reglamento. [20] Anteriormente, el artículo 26, apartado 4, de la Naturschutzgesetz (Ley de protección de la naturaleza) de Vorarlberg preveía la clasificación de ZPE, pero hasta la adopción de este Reglamento el régimen de protección de las ZPE de Vorarlberg, en particular, no formó parte del Derecho interno austriaco.

52. La adaptación del Derecho interno a ambas Directivas no se menciona en el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats como requisito de la aplicación del artículo 6, apartados 2, 3 y 4. Ahora bien, el efecto de protección de una clasificación se ve considerablemente limitado cuando al mismo tiempo no se aplica el régimen de protección de la Directiva sobre los hábitats. Ciertamente, los órganos estatales están vinculados a este régimen de protección, pero sin la adaptación del Derecho interno a la normativa comunitaria no puede ser opuesto a los particulares. En consecuencia, el Gobierno austriaco recuerda acertadamente que la ZPE no estuvo sujeta materialmente a protección en su integridad hasta 2003.

16 — Sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, «Basses Corbières» (C-374/98, Rec. p. I-10799), apartados 47 y 57.

17 — Véase el punto 12 *supra*.

18 — Véase la sentencia Basses Corbières, citada en la nota 16, apartado 53.

19 — Véase la sentencia Marismas de Santoña, citada en la nota 10, apartados 31 y 32.

20 — Verordnung der Landesregierung über eine Änderung der Naturschutzverordnung (Reglamento del Gobierno del *Land* relativo a la modificación del Reglamento sobre la protección de la naturaleza), LGBl 36/2003.

53. Con todo, esta deficiencia en los efectos de protección de una declaración como ZPE no obliga a aplicar el régimen de protección más estricto contenido en el artículo 4, apartado 1, primera frase, de la Directiva sobre protección de las aves. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la insuficiente protección de una declaración como zona protegida puede vulnerar el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. [21] Ahora bien ello presupone la transición desde el régimen de protección de la Directiva sobre protección de las aves al régimen de protección establecido en la Directiva sobre los hábitats.

54. Por consiguiente, el proyecto de construcción de autovía ha de examinarse a la luz del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.

2. Sobre la aplicabilidad *ratione temporis*

55. Cabría oponer a la aplicación del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats el hecho de que el procedimiento de fijación del trazado para el presente proyecto de autovía se inició ya en 1994, es decir, en una fecha en la que Austria no estaba vinculada ni a la Directiva sobre protección de las aves ni a la Directiva sobre los hábitats.

56. El punto de partida para la aplicación a procedimientos en curso lo constituye el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, según el cual las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado, a la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar, de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión. Ello aboga por aplicar el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats en el caso de que el plan o proyecto no haya sido autorizado todavía tras la expiración del plazo de adaptación.

57. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha rechazado aplicar la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, [22] (en lo sucesivo, «Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones») a proyectos cuyo procedimiento de autorización haya sido iniciado antes del 3 de julio de 1988, es decir, antes de la expiración del plazo de adaptación a la Directiva (los denominados proyectos «pipeline»). [23] El Tribunal de Justicia podría extrapolar esta jurisprudencia a la Directiva sobre los hábitats. De modo análogo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones prevé que determinados proyectos se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones, antes de concederse la autorización.

21 — Sentencias de 13 de junio de 2002, Comisión/Irlanda, «Owenduff-Nephin Beg Complex» (C-117/00, Rec. p. I-5335), apartado 25, y de 27 de febrero de 2003, Comisión/Bélgica, [mapas geográficos] (C-415/01, Rec. p. I-2081), apartado 16.

22 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9.

23 — Sentencia de 18 de junio de 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Rec. p. I-3923), apartado 24. El concepto de proyecto «pipeline» lo utiliza el Tribunal de Justicia en la sentencia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartados 40, 43 y 48.

58. El Tribunal de Justicia adujo como razón para la limitación temporal de la aplicación de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones que «la Directiva se refiere en gran medida a proyectos de determinada envergadura, cuya realización precisa a menudo un largo período de tiempo. Por tanto, no sería oportuno que procedimientos ya complejos a nivel nacional y formalmente iniciados antes de la fecha de expiración del plazo de adaptación a la Directiva se vean lastrados y retrasados a consecuencia de requisitos específicos exigidos por ésta, y que situaciones ya formadas se vean afectadas por ello». [24] En consecuencia, el Abogado General Gulmann consideró que una aplicación de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones a los procedimientos de autorización ya en curso en la fecha de expiración del plazo de adaptación afectan a los principios de seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad, los cuales, en consecuencia, se opondrían a tal interpretación. [25] El legislador optó por una solución similar al acompañar de una disposición transitoria la modificación de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones en 1997. [26]

59. A primera vista, podrían formularse consideraciones análogas en referencia al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. Su aplicación puede referirse también a proyectos de determinada envergadura, cuya realización precise a menudo un largo período de tiempo y cuyo procedimiento de autorización sea ya muy complejo a nivel nacional. Las exigencias de la Directiva pueden lastrarlos y retrasarlos. Así lo ilustra en particular el presente asunto. Si debe recabarse el examen de alternativas y quizás establecer incluso un nuevo trazado, será entonces necesario un procedimiento de autorización completamente nuevo.

60. Ahora bien, tal interpretación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats soslayaría diferencias esenciales entre la Directiva sobre los hábitats y la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones.

61. La Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones contiene disposiciones procesales dirigidas a fomentar una mejor toma en consideración de las necesidades medioambientales. No establece estándares medioambientales vinculantes, de suerte que las autoridades competentes no están obligadas, en virtud de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones, a extraer consecuencias concretas de los resultados de la evaluación de las repercusiones medioambientales. La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente desarrolla una influencia sobre todo en el sentido de que las autoridades, los maestros de obras y el público interesado puedan ser informados en tiempo oportuno sobre las cuestiones medioambientales y el proyecto pueda orientarse (también) en el futuro hacia tales cuestiones. En consecuencia, es poco razonable «encajar» las exigencias procesales de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones en un procedimiento de autorización que se halle ya en una fase avanzada. Por regla general, los elementos esenciales de un proyecto ya constarán en tal fecha, de

24 — Sentencia Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, citada en la nota 23, apartado 24.

25 — Conclusiones presentas por el Abogado General Gulmann el 3 de mayo de 1994 en el asunto Bund Naturschutz in Bayern y otros (sentencia de 9 de agosto de 1994, C-396/92, Rec. p. I-3717), puntos 34 y 37. El Tribunal de Justicia ha dejado expresamente abiertas estas cuestiones en las sentencias de 9 de agosto de 1994 en el asunto antes mencionado, apartado 19, y de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (C-431/92, Rec. p. I-2189), apartado 28.

26 — Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 73, p. 5). El artículo 3, apartado 2, establece: «Si una solicitud de autorización hubiere sido presentada a una autoridad competente antes del plazo fijado en el apartado 1, seguirán aplicándoseles las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE antes de la presente modificación.»

suerte que los conocimientos adicionales apenas pueden influir en el resultado del procedimiento. A la vista de este escaso valor añadido, resultaría inadecuada una aplicación adicional de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones a los procedimientos en curso en la fecha de expiración del plazo de adaptación.

62. En cambio, la Directiva sobre los hábitats contiene exigencias *materiales* relativas a la autorización de proyectos, a las que debe estar dirigido el procedimiento de evaluación de las repercusiones medioambientales, establecido en el artículo 6, apartados 3 y 4 de la Directiva sobre los hábitats, con el, en su caso, posterior examen de alternativas y la oportuna ponderación. Por regla general, este procedimiento impide que una zona protegida se vea perjudicada como tal. Sólo en casos excepcionales se permitirá la producción de un perjuicio, con arreglo al apartado 4, por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las razones de índole social o económica, cuando no existan soluciones alternativas. En estos casos, deberán adoptarse cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. En consecuencia, las disposiciones de protección producen también su efecto útil en su aplicación a procedimientos en curso.

63. La aplicación del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats a proyectos «pipeline» tampoco es contraria a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y protección de la confianza legítima. En tanto esté pendiente la concesión de una autorización, faltará una base suficiente para la protección de la confianza legítima. La seguridad jurídica tampoco se ve afectada. Por cuanto respecta al principio de proporcionalidad, no existe ninguna diferencia significativa entre los procedimientos todavía en curso a la finalización del plazo de adaptación y los que comiencen en una fecha posterior.

64. En consecuencia, el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats es también aplicable *ratione temporis* al proyecto de autovía.

3. Sobre la aplicación del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats

65. Ambas partes convienen en que el proyecto de construcción de la autovía S 18, si bien transcurre por fuera de la zona «Lauteracher Ried», clasificada como ZPE, puede producir efectos considerables en la misma y, en consecuencia, debía ser sometido a una evaluación de las repercusiones en el lugar, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. [27]

27 — Véase, en relación con la expiración del procedimiento, la sentencia de 14 de abril de 2005, Comisión/Países Bajos, [adaptación del Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats] (C-441/03, Rec. p. I-3043), apartados 23 a 26.

66. De la exposición del dictamen contenida en la resolución del Amt der Vorarlberger Landesregierung [Oficina del Gobierno del *Land* de Vorarlberg], de 21 de febrero de 2003, [28] se infiere que son sobre todo el ruido procedente de la carretera, las medidas previstas para la protección contra los ruidos y la separación de la ZPE de los prados situados al sur de la autovía las circunstancias que pueden producir efectos perjudiciales que afecten en particular al guión de codornices y a otras aves que aniden en los prados.

67. Sobre la base de esta afirmación, tanto la Comisión como el Gobierno austriaco [29] consideran necesario basar la autorización del proyecto en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. A tal respecto, no se discute que, en principio, es posible justificar el proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden. Ahora bien, la Comisión reprocha a Austria no haber examinado suficientemente la existencia de alternativas y no haber adoptado suficientes medidas para garantizar la coherencia de Natura 2000.

a) Sobre el examen de alternativas

68. Esta imputación de la Comisión se basa en el artículo 6, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, según el cual, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones, un proyecto sólo puede realizarse si no existen soluciones alternativas. Dado que el Gobierno austriaco invoca esta excepción, le incumbe acreditar que se han observado las exigencias del artículo 6, apartado 4, primera frase. [30]

69. El Gobierno austriaco reconoce que el trazado ya estaba fijado con carácter vinculante y que, de este modo, quedaba excluido un examen de las alternativas cuando, en 2000 y 2002, se presentó la evaluación de las repercusiones con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats y ésta fue objeto de una decisión de las autoridades competentes. Ciertamente, en 1994 ya se examinaron, en el marco de una evaluación general de las *repercusiones en el medio ambiente*, con arreglo a la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones, todas las alternativas que procedía tomar en consideración y fueron acertadamente rechazadas.

70. Sin embargo, el Gobierno austriaco soslaya que el artículo 6, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats permite la autorización del proyecto únicamente *a falta* de alternativas, mientras que el

28 — Anexo 2 al escrito de contestación, pp. 111 y ss.

29 — Véase en particular el punto 105 del escrito de contestación.

30 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de noviembre de 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Rec. p. 3369), apartado 24, y de 12 de julio de 1990, Comisión/Italia (C-128/89, Rec. p. I-3239), apartado 23, relativas a la libre circulación de mercancías; la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Países Bajos (C-157/94, Rec. p. I-5699), apartado 51, relativa al artículo 88 CE, apartado 2, y las sentencias de 28 de marzo de 1996, Comisión/Alemania (C-318/94, Rec. p. I-1949), apartado 13, y de 10 de abril de 2003, Comisión/Alemania (asuntos acumulados C-20/01 y C-28/01, Rec. p. I-3609), apartado 58, relativas a los contratos públicos.

examen de alternativas con arreglo a la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones no entraña restricción alguna en la elección de alternativas, sino que exige únicamente una *explicación* de la decisión de elección y de sus motivos.

71. Con arreglo al artículo 5, apartado 1, y al anexo III, número 2, de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones, el promotor deberá suministrar eventualmente en la forma adecuada un resumen de las principales alternativas por él examinadas y una indicación de las principales razones de la elección, teniendo en cuenta el impacto ambiental. Sin embargo, por cuanto respecta a la ponderación del impacto medioambiental con otros intereses, no existe vinculación alguna.

72. En cambio, el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats sólo permite la utilización de proyectos cuando no existe *ninguna* alternativa. Ciertamente, ha de concederse al Gobierno austriaco que no toda alternativa teóricamente plausible se opone a la autorización de un proyecto. Ahora bien, el examen de alternativas no puede limitarse –al igual que una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente– a «las principales alternativas examinadas por el maestro de obras» (anexo III, número 2, de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones). Así pues, no quedaría garantizada la falta de alternativas exigida por el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. En consecuencia, el órgano autorizante debe garantizar que cuando menos se examinen las alternativas que no resulten manifiestamente –sin ninguna duda razonable– ajenas. [31] A la hora de elegir la alternativa, resulta decisivo si razones imperiosas de interés público de primer orden exigen la realización de *esta* alternativa o bien si se puede atender a estas razones mediante *otra* alternativa. [32]

73. De la documentación presentada por el Gobierno austriaco se desprende, sin embargo, que no fue en modo alguno objeto del procedimiento una alternativa supuestamente menos perjudicial. [33]

74. Además, existen dudas sobre si se efectuó una suficiente ponderación del perjuicio a la –en tal fecha todavía no existente– ZPE. El examen de 1994 presentado por el Gobierno austriaco, relativo al impacto medioambiental del proyecto [34] y de la declaración relativa a las repercusiones medioambientales de 7 de julio de 1994, [35] que fueron decisivas para la fijación del

31 — Si procede realizar un examen de alternativas tanto con arreglo a la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones como con arreglo a la Directiva sobre los hábitats, lo plausible es que la Directiva sobre los hábitats, de alcance mayor, irradie sus efectos sobre la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones, de suerte que en la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente deba exponerse el examen de alternativas de la Directiva sobre los hábitats.

32 — Véanse mis conclusiones presentadas el 9 de junio de 2005, en el asunto en que recayó la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido, «adaptación al Derecho interno de la Directiva sobre los hábitats» (C-6/04, Rec. p. I-9017), punto 46.

33 — Traducción de la sección «valoración» del dictamen del Amtssachverständiger für Natur- und Landschaftsschutz (dictamen del perito oficial en materia de protección de la naturaleza y del paisaje) de 29 de abril de 1992, anexo 1 al apéndice C del informe contenido en el anexo 3 al escrito de contestación.

34 — Anexo 3 al escrito de contestación; véanse en particular las pp. 33 y ss. del informe y de su anexo 1 al apéndice C.

35 — Anexo 8 al escrito de contestación.

trazado, hacen mención a factores de alteración esencial, pero no acaban por ponderarlos. Sin que se adviertan razones para ello, las valoraciones del perjuicio difieren tanto de un dictamen adjunto en materia de protección de la naturaleza de 1992 [36] como de los posteriores dictámenes –aceptados como suficientes por la Comisión– de mayo de 2000 y de 14 de febrero de 2002.

75. En consecuencia, el Gobierno austriaco no ha podido acreditar que su examen de las alternativas de 1994 satisficiera las exigencias del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

76. El Gobierno austriaco aduce asimismo que la decisión de autorización sujetó el trazado establecido a una nueva ponderación. A tal respecto, se comprobó que el proyecto puede realizar los intereses públicos perseguidos y que tales intereses tienen un mayor peso que los perjuicios previsibles de la ZPE. Sin embargo, de esta ponderación no se sigue que no existe ninguna alternativa al proyecto de construcción de autovía. Antes bien, de la sentencia del Verwaltungsgerichtshof austriaco relativa a la «semiconexión Wolfurt-Lauterach», citada por el Gobierno austriaco como fundamento de esta ponderación, resulta que «las alternativas al proyecto controvertido que establecieran como requisito una modificación de la decisión del trazado [...] no constituyen una alternativa razonable». [37]

36 — Citado en la nota 33.

37 — Sentencia de 24 de septiembre de 1999 dictada en el asunto 98/10/0347.

77. Por consiguiente, Austria ha vulnerado el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, en la medida en que los órganos competentes autorizaron de nuevo el proyecto de construcción de la autovía del Lago Constanza S 18 sin comprobar la falta de alternativas.

b) Sobre las medidas dirigidas a garantizar la coherencia de Natura 2000

78. El segundo requisito del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, cuya vulneración reprocha la Comisión a Austria, hace referencia a las medidas compensatorias necesarias para que quede protegida la coherencia global de Natura 2000. La autorización modificada en el procedimiento de apelación contiene, por un lado, determinadas medidas relacionadas con el proyecto de construcción de autovía y, por otro, la fijación de un pago compensatorio de aproximadamente dos millones de euros.

79. La Comisión formula en primer lugar el reproche de que no fue informada inmediatamente sobre las medidas compensatorias adoptadas, en contra de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats. Austria opone acertadamente a tal imputación que no era en modo alguno posible facilitar tal información, dado que las medidas controvertidas no habían sido todavía ejecutadas. Por consiguiente, procede desestimar el recurso a tal respecto.

80. Sin embargo, la Comisión objeta además, en esencia, que Austria no ha *adoptado* todas las medidas necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000. Esta imputación suscita la cuestión de qué requisitos deben cumplir las medidas de garantía de la coherencia y, en particular, cuándo deben establecerse.

81. La Comisión sostiene la tesis de que las medidas de garantía de la coherencia son requisito de una autorización. En consecuencia, las medidas deben estar ya cuando menos proyectadas en el momento de concesión de la autorización. Tal cosa no ocurre en el presente asunto, dado que sólo se había fijado el importe del pago compensatorio, pero no su utilización exacta. Por faltar datos suficientes, no puede apreciarse si las «medidas compensatorias efectivas» dirigidas a valorizar los hábitats garantizan suficientemente la coherencia de Natura 2000.

82. Austria opone a lo anterior que las «medidas compensatorias efectivas» dirigidas a valorizar los hábitats compensan los perjuicios o cuando menos los contrapesan. Asimismo, la afectación del pago compensatorio a determinados objetivos garantiza que quede asegurada la coherencia de Natura 2000. Todas las medidas se ejecutan, a más tardar, al mismo tiempo que se producen los perjuicios al ZPE. De este modo, se satisfacen las exigencias establecidas respecto a las medidas de garantía de la coherencia.

83. En aplicación del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, el Estado miembro toma cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar –a pesar del perjuicio de una zona como tal– que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Según el artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, Natura 2000 es una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación. Dicha red está compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y los hábitats de especies que figuran en el anexo II, así como las ZPE de aves recogidas en el anexo I de la Directiva sobre protección de las aves y de las especies migratorias cuya llegada sea regular. Natura 2000 debe garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento en un estado favorable de estos espacios naturales y hábitats de las especies en su área de distribución natural.

84. En consecuencia, las medidas necesarias sólo pueden identificarse en función del deterioro de la respectiva zona. Las autoridades competentes deben comprobar qué contribución de la zona perjudicada a Natura 2000 se pierde a resultas del proyecto y cómo debe compensarse tal pérdida para que, en última instancia, quede garantizada la coherencia de la red.

85. La ZPE «Lauteracher Ried» contribuye, en el marco de Natura 2000, entre otras cosas, a garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento en un estado favorable de los hábitats de las aves migra-

torias que anidan en los prados y, en particular, del guión de codornices. Esta función resulta afectada por el proyecto de construcción de autovía sobre todo en la forma de ruido y efectos de separación. Las «medidas compensatorias efectivas» ya adoptadas reducirán las fuentes de ruido existentes y otras alteraciones, en particular mediante el traslado de una carretera. No obstante, las autoridades competentes consideran que el ruido crece en términos generales y que los efectos de separación –en particular mediante los muros de protección contra el ruido– debilitan la conexión general de la ZPE con las zonas de prados situadas al sur. Por consiguiente, es necesario adoptar nuevas medidas para garantizar la coherencia de Natura 2000.

86. El pago compensatorio puede contribuir a garantizar la coherencia de Natura 2000, pero –como la Comisión alega acertadamente– no basta por sí mismo. En efecto, entre el pago compensatorio y las medidas necesarias para garantizar la coherencia no existe una relación suficientemente estrecha ni en el cálculo ni en la utilización del mismo.

87. El pago compensatorio se calcula, según un documento presentado por el Gobierno austriaco,[38] en función del grado, expresado en puntos, de perjuicio a la naturaleza y al paisaje multiplicado por el tamaño del proyecto, igualmente calculado en puntos, y por la valoración de puntos establecida. Ciertamente, el pago compensatorio tiene en cuenta, pues, un valor asignado con carácter abstracto y general a los recursos de la naturaleza perjudicados, pero es independiente del gasto que se exija en el caso concreto para ejecutar las medidas necesarias.

88. Este desajuste entre medidas necesarias y garantía de la coherencia se pone igualmente de manifiesto en la utilización del pago compensatorio. Ciertamente, los medios están afectados al establecimiento de hábitats adecuados, pero no se garantiza que tales medios basten para adoptar las medidas necesarias en el caso concreto, por ejemplo, para adquirir terrenos determinados y cercanos a la zona de que se trate.

89. Austria sostiene, sin ser contradicha, que puede adoptar las medidas necesarias para garantizar la coherencia en tiempo oportuno antes de la ejecución del proyecto. Sin embargo, la mera posibilidad de adoptar todavía en tiempo oportuno las medidas necesarias no garantiza que tal cosa ocurra realmente.

90. Ahora bien, si la ejecución de las medidas necesarias para garantizar la coherencia es todavía incierta, el proyecto que produzca perjuicios no puede ser autorizado todavía. De otro modo, es de temer que la zona protegida resulte perjudicada sin que se adopten las medidas necesarias para garantizar la coherencia de Natura 2000.

38 — Tabla de cálculo de pagos compensatorios, anexo 4 al escrito de contestación.

91. Austria tampoco puede invocar que la autorización en materia de protección de la naturaleza no ha devenido firme todavía porque no existen procedimientos jurisdiccionales pendientes en cuyo marco se haya suspendido la ejecución de la autorización. En efecto, mediante la decisión de autorización, las autoridades competentes han adoptado ya una decisión incompatible con el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. Puede poner fin a esta vulneración del Derecho comunitario mediante una revocación judicial de la autorización. Sin embargo, hasta tal momento la vulneración se mantiene. En consecuencia, dicha vulneración se mantuvo en particular hasta la expiración del plazo aquí relevante, establecido por la Comisión en el dictamen motivado.

92. Por consiguiente, Austria ha vulnerado el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats en la medida en que los órganos competentes autorizaron de nuevo el proyecto de construcción de la autovía del Lago Constanza S 18, sin establecer las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000.

V. Costas

93. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido estimados casi todos los motivos formulados por la Comisión, procede condenar en costas a la República de Austria.

VI. Conclusión

94. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que la República de Austria ha vulnerado el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, al no clasificar como zonas de protección especial las zonas "Soren" y "Gleggen-Köblern".

2) Declare que la República de Austria ha vulnerado el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en la medida en que los órganos competentes autorizaron de nuevo el proyecto de construcción de la autovía del Lago Constanza S 18:

— sin comprobar la falta de alternativas y

— sin establecer las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000.

3) Desestime el recurso en todo lo demás.

4) Condene en costas a la República de Austria.»