CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 27 de Outubro de 2005 [1]

I — Introdução

1. Na presente acção por incumprimento, a Comissão reclama a aplicação da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens [2] (a seguir «directiva aves») e da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens [3] (a seguir «directiva habitats») no contexto de um projecto rodoviário na região austríaca de Vorarlberg. Trata-se da via rápida S 18 do Bodensee (Lago de Constança), na zona de protecção especial «Lauteracher Ried», perto de Bregenz.

2. Designadamente, a Comissão acusa a República da Áustria de não ter classificado determinadas áreas afectadas pelo projecto como zonas de protecção especial nos termos da directiva aves e de, ao autorizar a construção da estrada, não ter avaliado suficientemente as alternativas nem ter tomado medidas suficientes para assegurar a coerência da rede Natura 2000.

II — Quadro jurídico

3. A rede Natura 2000 é definida no artigo 3.º, n.º 1, da directiva habitats:

«É criada uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada 'Natura 2000'. Esta rede, formada por sítios que alojam tipos de habitats naturais constantes do anexo I e habitats das espécies constantes do anexo II, deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

1 — Língua original: alemão.
2 — JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125.
3 — JO L 206, p. 7.

A rede Natura 2000 compreende também as zonas de protecção especial designadas pelos Estados-Membros nos termos da Directiva 79/409/CEE.»

4. O artigo 4.º da directiva aves contém disposições sobre quais as áreas que os Estados-Membros devem classificar como zonas de protecção especial (a seguir «ZPE») para aves. Antes de mais, o n.º 4, primeiro período, do mesmo artigo regulava ainda a protecção destas zonas:

«1. As espécies mencionadas no Anexo I são objecto de medidas de conservação especial respeitantes ao seu habitat, de modo a garantir a sua sobrevivência e a sua reprodução na sua área de distribuição.

Para o efeito, tomar-se-ão em consideração:

a) As espécies ameaçadas de extinção;

b) As espécies vulneráveis a certas modificações dos seus habitats;

c) As espécies consideradas raras, porque as suas populações são reduzidas ou porque a sua repartição local é restrita;

d) Outras espécies necessitando de atenção especial devido à especificidade do seu habitat.

Ter-se-á em conta, para proceder às avaliações, quais as tendências e as variações dos níveis populacionais.

Os Estados-Membros classificarão, nomeadamente, em zonas de protecção especial os territórios mais apropriados, em número e em extensão, para a conservação destas últimas na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente directiva.

2. Os Estados-Membros tomarão medidas semelhantes para as espécies migratórias não referidas no Anexo I e cuja ocorrência seja regular, tendo em conta as necessidades de protecção na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente directiva no que diz respeito às suas áreas de reprodução, de muda e de invernada e às zonas de repouso e alimentação nos seus percursos de migração. Com esta finalidade, os Estados-Membros atribuem uma impor-

tância especial à protecção das zonas húmidas e muito particularmente às de importância internacional.

3. [...]

4. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas de protecção referidas nos n.os 1 e 2, a poluição ou a deterioração dos habitats bem como as perturbações que afectam as aves, desde que tenham um efeito significativo a propósito dos objectivos do presente artigo. [...]»

5. O artigo 7.º da directiva habitats alterou a regulamentação sobre a protecção das ZPE:

«As obrigações decorrentes dos n.os 2, 3 e 4 do artigo 6.º substituem as decorrentes do n.º 4, primeira frase, do artigo 4.º da Directiva 79/409/CEE, no respeitante às zonas de protecção especial classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 4.º ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2, do artigo 4.º da presente directiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da Directiva 79/409/CEE, se esta for posterior.»

6. Esta regulamentação é explicada no sexto considerando da directiva habitats:

«Considerando que todas as zonas designadas, incluindo as classificadas ou a classificar no futuro como zonas especiais de protecção ao abrigo da Directiva 79/409/CEE [...], devem ser integradas na rede ecológica europeia coerente»;

7. Os n.os 3 e 4 do artigo 6.º da directiva habitats, que relevam para o presente processo, dispõem o seguinte:

«3. Os planos ou projectos não directamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas susceptíveis de afectar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, serão objecto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.º 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou projectos depois de se terem assegurado de que não afectarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.

4. Se, apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas, for necessário realizar um plano ou projecto por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adoptadas.

(...)».

8. Quanto a este ponto, o décimo considerando da directiva habitats refere:

«Considerando que qualquer plano ou programa susceptível de afectar de modo significativo os objectivos de conservação de um sítio designado ou a designar no futuro deve ser objecto de avaliação adequada».

III — Matéria de facto, fase pré-contenciosa e pedidos das partes

9. O pedido de aprovação do projecto de construção da estrada em questão foi inicialmente apresentado em 1992. O procedimento não conduziu então a nenhuma decisão, pelo que o projecto foi totalmente reelaborado e apresentado num novo procedimento em 8 de Março de 1994. Este último culminou na definição do traçado por Regulamento do Ministro Federal dos Assuntos Económicos de 8 de Abril de 1997.

10. Em 19 de Janeiro de 1999 foi solicitada a autorização do projecto rodoviário nos termos da legislação sobre protecção da natureza,. Esta foi emitida em 6 de Julho de 2001. A autoridade competente estava vinculada ao traçado definido. Não foram apreciados traçados alternativos. A autorização previa uma série de condições para a realização do projecto, bem como pagamentos compensatórios para a criação de habitats de substituição no montante de 2 625 802,63 euros. Num procedimento administrativo subsequente («recurso»), a autorização foi, confirmada, no essencial, embora com alterações na fundamentação, por decisão de 21 de Fevereiro de 2003. O pagamento compensatório foi reduzido para 2 056 922,26 Euros.

11. Entretanto, a República da Áustria aderiu à Comunidade Europeia em 1 de Janeiro de 1995. Por ofício de 7 de Junho de 1995, foi dado conhecimento à Comissão da ZPE de «Lauteracher Ried». Os sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern» não estão incluídos na ZPE.

12. A zona estava sujeita à protecção de vários regulamentos [4] territoriais subsequentes e, em diversos sítios, ao regulamento do Governo do *Land* de Vorarlberg sobre o «Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau» [rede de biótopos dos campos de feno de Rheintal-Walgau] [5]. Com efeito, a rede de biótopos inclui, em larga medida, áreas situadas fora da ZPE, designadamente, grandes parcelas do sítio de «Gleggen-Köblern» e algumas áreas no sítio de «Soren». Os regulamentos estabeleciam, entre outros, normas de utilização da zona e proibiam, designadamente, o acesso a determinadas áreas.

13. A ZPE constitui um importante local de reprodução do codornizão (*Crex crex*) referido no Anexo I da directiva aves. O codornizão foi considerado durante muito tempo ameaçado *a nível mundial* (threatened) e em perigo (vulnerable), ou seja, existia um risco elevado de extinção. Recentemente, o seu estatuto foi reavaliado, devido a novos conhecimentos sobre populações fora da União Europeia, como sendo quase ameaçado (near threatened) [6]. Na Europa, o codornizão é considerado reduzido (depleted) [7].

14. O formulário de informações padrão de Junho de 1997, apresentado à Comissão pelas autoridades austríacas, refere igualmente as seguintes aves migratórias: a narceja-comum (*Gallinago gallinago*), com 15 casais, o abibe (*Vanellus vanellus*) com 20 casais e o maçarico-real (*Numenius arquata*) com 10 casais. Estas espécies são consideradas em baixo risco (low risk/least concern) a nível mundial [8]. Porém, na Europa, a narceja e o maçarico-real são considerados em retrocesso e o abibe é considerado em perigo [9].

15. As quatro espécies mencionadas reproduzem-se em prados, especialmente em campos de feno, tais como o «Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau» onde são protegidas e apoiadas.

4 — Parecem ter sido aplicados, primeiramente, o Regulamento sobre a protecção do «Lauteracher Ried»; LGBl. 22/1966, na versão do LGBl. 24/1969, em seguida, o Regulamento sobre a zona de paisagem protegida «Lauteracher Ried», LGBl. n.º 82/1997, e finalmente, outro Regulamento com o mesmo título, publicado no LGBl. 63/2002. Além disso, era aplicável o Regulamento do Governo do *Land* sobre a salvaguarda provisória do «Lauteracher Ried», LGBl. 15/1993, cuja vigência foi manifestamente prorrogada por várias vezes.

5 — Vorarlberger Landesgesetzblatt, 1995, vol. 27, n.º 61, de 28 de Dezembro de 1995.

6 — IUCN Red List of Threatened Species, http://www.redlist.org; BirdLife Species Factsheet, http://wwww.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; v. aí também species factsheet.

8 — IUCN, referido na nota 6.

9 — Birdlife, já referido na nota 7, p. 32 e segs., v.r igualmente a respectiva species factsheet.

16. Além disso, segundo dados do Governo austríaco a ZPE é uma área de hibernação, repouso e alimentação importante no Vorarlberg para doze espécies de aves migratórias, uma parte das quais está também incluída no Anexo I.

17. A Comissão debruçou-se sobre o projecto na sequência de uma queixa. Antes de mais, enviou em 12 de Novembro de 2001 um pedido de informação às autoridades austríacas competentes. Após apreciação da resposta de 1 de Fevereiro de 2002, a Comissão chegou à conclusão que a República da Áustria não cumprira as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva aves, bem como do artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats, instando-a, em 27 de Junho de 2002, a apresentar as suas observações (notificação para cumprir), nos termos do artigo 226.° CE. As observações da Áustria deram entrada na Comissão em 29 de Outubro de 2002. A Comissão manteve a sua posição e enviou, em 11 de Julho de 2003, um parecer fundamentado, no qual exortava a Áustria a pôr termo aos incumprimentos que lhe eram imputados até 11 de Setembro de 2003. Uma vez que as respostas do Governo austríaco não convenceram a Comissão de que as suas acusações tinham sido tidas em conta, a Comissão propôs a presente acção.

18. A Comissão das Comunidades Europeias conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1. declarar que a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens e do artigo 6.°, n.° 4, conjugado com o artigo 7.°, da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens na medida em que:

   — não incluiu os sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern na zona de protecção especial «Lauteracher Ried», áreas que, segundo critérios científicos, pertencem a essa zona de protecção especial por constituírem territórios mais apropriados em número e em extensão, na acepção do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva aves; e

   — no procedimento de autorização do projecto de construção da via rápida S 18 do Bodensee (Lago de Constança), não respeitou correcta e integralmente os requisitos previstos no artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats para a execução de um projecto no caso de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas;

2. condenar a República da Áustria nas despesas.»

19. A República da Áustria conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1. julgar improcedente a acção proposta pela Comissão em 11 de Maio de 2004, em que pede a declaração de que, ao não incluir na zona classificada como ZPE de «Lauteracher Ried» os sítios de «Soren» e de «Gleggen-Köblern», os quais, segundo critérios científicos, pertencem a essa zona de protecção especial por constituírem territórios mais apropriados em número e em extensão, na acepção do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, e ao não ter respeitado correcta e integralmente, no procedimento de autorização do projecto rodoviário da via rápida S 18 do Bodensee (Lago de Constança), os requisitos previstos no artigo 6.º, n.º 4 da directiva habitats para a execução do projecto no caso de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2 da directiva aves e do artigo 6.º, n.º 4, conjugado com o artigo 7.º, da directiva habitats;

2. julgar improcedente o pedido da Comissão de condenação nas despesas.

IV — Apreciação

20. A Comissão acusa a Áustria de duas violações distintas do direito comunitário. Por um lado, a Áustria não classificou determinadas áreas como parte da ZPE «Lauteracher Ried» e, por outro, ao autorizar o projecto rodoviário, violou as disposições sobre a protecção da ZPE.

A — *Quanto à classificação da zona*

21. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da directiva aves, os Estados-Membros classificarão em zonas de protecção especial (ZPE) os territórios mais apropriados, em número e em extensão, para a conservação das espécies constantes do Anexo I. Para este efeito, devem ter em conta as necessidades de protecção destas espécies na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação dessa directiva. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, os Estados-Membros tomarão medidas semelhantes para as espécies migratórias não referidas no Anexo I e cuja ocorrência seja regular, no que diz respeito às suas áreas de reprodução, de muda e de invernada e às zonas de repouso e alimentação nos seus percursos de migração. Com esta finalidade, os Estados-Membros atribuem uma importância especial à protecção das zonas húmidas e muito particularmente às de importância internacional.

22. Segundo jurisprudência assente, embora os Estados-Membros gozem, é certo, de uma certa margem de apreciação quanto à escolha das zonas de protecção especial, a classificação e delimitação destas zonas são decididas exclusivamente segundo os critérios ornitológicos definidos pela directiva [10].

23. Ora as partes discutem se, segundo os critérios ornitológicos aplicáveis, os sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern» pertencem às zonas mais apropriadas para a protecção das aves.

24. Resulta dos autos que a ZPE «Lauteracher Ried» é constituída por uma área rombóide fechada de 580 hectares. A maior extensão na diagonal é de cerca de 3 quilómetros, nos sentidos Este-Oeste e Norte-Sul. No limite sudeste passa uma estrada, a Landesstrasse [estrada do *Land*] L 41.

25. Ao longo do limite sudeste, parcialmente separado da ZPE pela L 41, situa-se o sítio de «Soren» com uma área de cerca de 64 hectares. Trata-se de uma faixa de terreno que se estende no sentido Nordeste-Sudoeste, com cerca de 2,6 quilómetros de largura e um comprimento máximo de cerca de 500 metros. O seu limite a leste é constituído por uma auto-estrada. O projecto rodoviário controvertido passaria parcialmente na parte sul do sítio.

26. O sítio de «Gleggen-Köblern», com uma área de 352 hectares, encontra-se a sudoeste da ZPE. Trata-se de uma faixa de terreno que se estende no sentido Norte-Sul, com cerca de 400 metros de largura e mais de 2 quilómetros de comprimento. O seu pico a Norte é separado da ZPE pela zona de cruzamento das estradas L 41 e L42, bem como pelo curso de água Dornbirnerach. O projecto rodoviário deve ser realizado nesta área, por cima da estrada existente.

27. Ambos os sítios incluem campos de feno espontâneos e áreas de utilização agrícola intensiva. São utilizados como zona de recuperação para as zonas de colonização circundantes. Enquanto no núcleo da ZPE se encontra uma zona húmida, em «Soren» e «Gleggen-Köblern» não existem nenhumas estruturas comparáveis.

28. Uma comparação com as zonas de protecção existentes nos termos da legislação nacional demonstra que no interior da ZPE e do sítio de «Soren» só poucas áreas gozam de protecção da natureza como parte do «Streuewiesenbiotopverbund Rheintal-Walgau». Pelo contrário, o sítio de Gleggen-

10 — Acórdãos de 2 de Agosto de 1993, Comissão/Espanha [Marismas de Santoña] (C-355/90, Colect., p. I-4221, n.º 26), de 11 de Julho de 1996, Royal Society for the Protection of Birds [Lappel Bank] (C-44/95, Colect., p. I-3805, n.º 26) e de 19 de Maio de 1998, Comissão/Países Baixos [Lista IBA de 1989] (C-3/96, Colect., p. I-3031, n.º 60 e segs.).

Köblern parece estar coberto, em larga medida, pelo Biotopverbund [11].

29. A Comissão apoia-se sobretudo nos resultados da monitorização e em estudos científicos, dos quais resulta que os sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern» formam uma unidade natural inseparável com a ZPE «Lauteracher Ried».

30. Resulta do parecer fundamentado que, de 2000 a 2002, foram observados dentro da ZPE 4 – 5, 4 e 3 codornizões machos que cantavam. Os números em «Soren» e «Gleggen-Köblern» são um pouco mais reduzidos: 4 (1+3), 2 (1+1) e 3 (0+3).

31. Além disso, a Comissão expõe que, em 2001, as aves migratórias das espécies narceja, abibe e maçarico-real se reproduziam mesmo em maior número fora da ZPE, nos dois sítios não classificados. O número de casais na ZPE era de 3 – 5 narcejas, 11 – 12 abibes e 3 maçaricos-reais, em Soren era de 3 narcejas e 6 abibes, e em Gleggen-Köblern de 3 – 4 narcejas, 9 abibes e 8 maçaricos-reais. Além disso, suspeitava-se que o maçarico-real se reproduzia em Soren.

32. O Governo da Áustria contesta estes números sustentando — com razão — que nem todas as ocorrências de aves referidas no Anexo I da directiva aves ou de aves migratórias obrigam à classificação de uma área como ZPE. Os números — não contestados pela República da Áustria — demonstram, no entanto, que os sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern» são de significado comparável e, em parte, até maior para as espécies codornizão, maçarico-real, narceja e abibe do que as áreas dentro da ZPE. Os números constantes do formulário relativo à ZPE no que respeita ao maçarico-real, ao abibe e à narceja só são alcançados se se tiverem em conta os sítios fora da ZPE. Por isso, deve-se partir do princípio de que estes sítios, localizados na vizinhança directa da ZPE, formam com esta uma zona global unitária do ponto de vista ornitológico.

33. O Governo austríaco infere ainda das perturbações dos sítios — provocadas, em especial, pela agricultura e pela utilização dos sítios para fins recreativos — que estas áreas não são as mais apropriadas para a protecção das referidas espécies de aves. Os números demonstram, no entanto, que estas perturbações são pouco significativas. Os sítios acolhem ocorrências de reprodução em áreas

11 — Servidor de mapas do *Land* de Vorarlberg, http://vogis.cnv.at/dva04/init.aspx?ks=allgemein&karte= naturschutz

reduzidas, que correspondem às ocorrências dentro da ZPE. Ou seja, segundo a densidade das ocorrências de reprodução, os sítios até são mais apropriados do que as áreas dentro da ZPE.

34. Das investigações apresentadas pela Comissão conclui-se, além disso, que existem outros factores nitidamente mais importantes que as perturbações alegadas, sobretudo o momento da ceifa dos campos de feno em questão e a ameaça de raposas ou texugos. É manifesto que as estradas que separam os sítios também não são especialmente importantes (até agora), provavelmente porque não representam um grande obstáculo para aves. Os sítios em questão não podem, por isso, ser excluídos da ZPE por serem «menos apropriados».

35. A comparação com a ZPE «Bangs--Matschels», onde o codornizão ocorre em maior densidade que nos sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern», também não justifica cientificamente a exclusão dos sítios. A alegada qualidade mais elevada da ZPE «Bang-Matschels» poderia, quando muito, suscitar a questão de saber se a ZPE «Lauteracher Ried» e os sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern», constituem, em conjunto, uma das zonas mais apropriadas para a protecção do codornizão. Porém, o Governo austríaco tão-pouco contesta este ponto. Aliás, não surpreende que entre as zonas mais apropriadas para a protecção das aves, existam algumas mais apropriadas do que outras.

36. A Áustria sustenta, no entanto, que a obrigação de classificação como ZPE se concentra num determinado momento e não se estende à actualização permanente das classificações já efectuadas. Esta asserção resulta expressamente da jurisprudência, no que diz respeito à redução das ZPE [12]. A directiva aves, ao contrário da directiva habitats, não contém quaisquer regras sobre a alteração posterior de zonas de protecção. Se forem adoptadas regras sobre a gestão de sítios após a sua classificação, estas dizem respeito à protecção dos sítios e não ao seu alargamento.

37. Há que dar razão ao Governo austríaco quando afirma que a obrigação de classificação das zonas mais apropriadas como ZPE surgiu num momento definido. Dado que não foram acordados prazos de transição, a Áustria estava obrigada, por força do artigo 168.º do Acto de adesão, a transpor integralmente tanto a directiva habitats

12 — Acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha [Leybucht] (C-57/89, Colect., p. I-883, n.º 20).

como a directiva aves à data da adesão, ou seja, 1 de Janeiro de 1995. [13].

38. Mas esta obrigação não se restringe, com efeito, a esse momento. Do sétimo considerando da directiva habitats deduz-se que deveriam ser integradas na rede Natura 2000 não só todas as zonas entretanto já classificadas mas também as zonas a classificar «no futuro» como ZPE. Por conseguinte, o legislador, ao adoptar a directiva habitats, partiu do princípio de que a obrigação de classificação não se restringe ao momento da transposição.

39. A redacção do artigo 4.º da directiva aves não contém, aliás, nenhuma indicação sobre essa restrição. Também não se coaduna com o objectivo da protecção eficaz das aves o facto de não serem colocadas sob protecção zonas distintas para a conservação das espécies a proteger apenas porque só se tornaram zonas com essas características após a transposição da directiva aves.

40. Independentemente do facto de a obrigação de classificação se restringir à situação existente em 1 de Janeiro de 1995, deve-se partir do princípio de que, segundo as informações fornecidas, o «Lauteracher Ried», juntamente com os sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern», em 1995 já formava, do ponto de vista ornitológico, uma zona global unitária, suficientemente apropriada em todos os seus elementos para ser classificada como ZPE. As explicações sobre a história da zona, constantes dos pareceres técnicos apresentados pela Comissão, sugerem mesmo que, no passado, as concentrações de aves até eram nitidamente de melhor qualidade do que são hoje [14].

41. A estes conhecimentos mais recentes o Governo austríaco não pode objectar que a obrigação de classificação de ZPE só pode ser apreciada exclusivamente com base nas melhores informações disponíveis quando surgiu a obrigação de classificação. De facto, a obrigação de classificação não é limitada pelos conhecimentos existentes num determinado momento.

42. É certo que os Estados-Membros devem utilizar os melhores conhecimentos científicos disponíveis no cumprimento da obrigação de classificação [15]. A obrigação de classificação implica nomeadamente que, ao prepararem a classificação, os Estados-Membros envidarão todos os esforços razoáveis para identificar as zonas mais apropriadas. A utilização dos melhores conhecimentos disponíveis é, portanto, o mínimo indispensável. Mas se, mesmo com recurso aos melhores

13 — Cf., no que se refere a Espanha, acórdão Marismas de Santoña (já referido na nota 10, n.º 11).

14 — Frühauf, *Der Wachtelkönig Crex crex in Österreich: Langfristige Trends, aktuelle Situation und Perspektiven*, Vogelwelt 118: 195 (1997), Anexo 13b da petição, p. 201, quanto ao Norte do vale do Reno, v. Grabherr, *Bodensee Schnellstraße S 18 — Ökologische Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der Vogelwelt*, Anexo 13d da petição, p. 5, sempre sobre o codornizão.

15 — V. acórdãos de 17 de Janeiro de 1991, Comissão/Itália [épocas de caça] (C-157/89, Colect., p. I-57, n.º 15) e de 19 de Maio de 1998, Comissão/Países Baixos (C-3/96, Colect., p. I-3031, n.ºs 69 e segs.).

conhecimentos científicos disponíveis, não forem identificadas todas as zonas mais apropriadas, em toda a sua extensão, os Estados-Membros não podem justificar faltas de classificações devido a escassez de conhecimentos científicos. Pelo contrário, cabe aos Estados-Membros efectuar mais investigações, a fim de impedir faltas de classificações.

43. Por conseguinte, a Comissão tem razão quando baseia este fundamento nos pareceres técnicos mais recentes.

44. Resulta do exposto que a Áustria, ao não classificar os sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern» como ZPE, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva aves.

B — *Quanto à protecção da zona*

45. No contexto deste segundo fundamento, a Comissão acusa a República da Áustria de, ao autorizar o projecto rodoviário da via rápida S 18 do Bodensee (Lago de Constança), não ter respeitado correcta e integralmente os requisitos previstos no artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats para a execução de um projecto no caso de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas.

1. Quanto à aplicabilidade do artigo 6.°, n.os 3 e 4, da directiva habitats ao projecto

46. Antes de mais, há que verificar se a decisão controvertida deve ser apreciada à luz do artigo 6.°, n.os 3 e 4, da directiva habitats, ou — como alega o Governo austríaco na resposta à notificação para cumprir enviada pela Comissão– do artigo 4.°, n.° 4, primeiro período, da directiva aves.

47. Nos termos do artigo 7.° da directiva habitats, as obrigações decorrentes do artigo 6.°, n.os 2, 3 e 4, da mesma directiva substituem as decorrentes do n.° 4, primeiro período, do artigo 4.° da directiva aves, a partir da data da entrada em aplicação da directiva habitats– ou seja, para a Áustria, 1 de Janeiro de 1995 — ou da data da classificação ou do reconhecimento do sítio como ZPE pelo Estado-Membro nos termos da directiva aves, se esta for posterior. O Tribunal de Justiça declarou no acórdão Basses Corbières que continuam sujeitas ao disposto no artigo 4.°, n.° 4, primeiro período, da directiva aves, mas não ao disposto no artigo 6.°, n.os 2 a 4, da directiva

habitats, as zonas que não foram classificadas como ZPE, embora o devessem ter sido [16].

48. Por conseguinte, às zonas que, tal como os sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern», até à data não foram identificadas nem classificadas como ZPE, continua a aplicar-se o artigo 4.º, n.º 4, primeira frase, da directiva aves, e não o artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4 da directiva habitats. A acção não é certamente influenciada por esta conclusão porque,, na fundamentação da mesma, a Comissão se limita exclusivamente a alegar a deterioração das áreas identificadas.

49. A classificação destas áreas como ZPE foi comunicada à Comissão em 1995. É manifesto que, desde então, estiveram continuamente sujeitas a um regime de protecção territorial [17].

50. Estão, portanto, reunidas as condições para a classificação de uma zona. A ZPE foi classificada por acto formal, designadamente mediante declaração à Comissão e mediante os regulamentos de protecção da zona [18]. Além disso, é pacífico que foram adoptadas as medidas necessárias para a protecção específica da zona [19].

51. Porém, o Governo austríaco questionou, em primeiro lugar, a aplicabilidade do artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4, da directiva habitats, porquanto o *Land* Vorarlberg só transpôs legislativamente a directiva aves e a directiva habitats, no que respeita à protecção do sítio, por meio de um regulamento de 2003 [20]. Embora o § 26.º, n.º 4, da lei sobre a protecção da natureza de Vorarlberg já previsse a classificação de ZPE, só por meio deste regulamento é que o regime de protecção das ZPE específico para o Vorarlberg integrou a legislação nacional austríaca.

52. A transposição legislativa das duas directivas não é referida no artigo 7.º da directiva habitats como condição de aplicação do artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4. De facto, o efeito protector de uma classificação é significativamente limitado quando não implica simultaneamente a aplicação do regime de protecção da directiva habitats. Apesar de as autoridades estatais estarem vinculadas a este regime de protecção, sem a transposição para o direito nacional o mesmo não é oponível a particulares. Por isso, o Governo austríaco recorda que, até 2003, do ponto de vista material, a ZPE não estava inteiramente sob protecção.

16 — Acórdão de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/França, dito Basses Corbières (C-374/98, Colect., p. I-10799, n.ºs 47 e 57).

17 — V., *supra*, n.º 12.

18 — Cf. acórdão Basses Corbières (já referido na nota 16, n.º 53).

19 — Cf. acórdão Marismas de Santoña (já referido na nota 10, n.ºs 31 e segs.).

20 — Regulamento do Governo do *Land* que altera o regulamento de protecção da natureza, LGBl. 36/2003.

53. Com efeito, esta falta de efeito protector de uma declaração de um sítio como ZPE não obriga à aplicação do regime de protecção mais rígido do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves. O Tribunal de Justiça já declarou que a insuficiência do efeito protector da classificação de uma zona pode constituir uma violação do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats [21]. Mas isso pressupõe a transição do regime de protecção da directiva aves para o regime de protecção da directiva habitats.

54. Por conseguinte, o projecto rodoviário deve ser apreciado nos termos do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats.

2. Quanto à aplicabilidade *rationae temporis*

55. É certo que se pode objectar à aplicação do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats que o procedimento para a definição do traçado para o projecto rodoviário em causa já tinha tido início em 1994, ou seja, numa altura em que a Áustria não estava vinculada à directiva aves nem à directiva habitats.

56. O ponto de partida para uma aplicação a procedimentos em curso é o artigo 6.º, n.º 3, segundo período, da directiva habitats, segundo o qual as autoridades nacionais competentes, tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio, só autorizarão os planos ou projectos depois de se terem assegurado de que não afectarão a integridade do sítio em causa,. Esta norma aponta para a aplicabilidade do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats, no caso de o plano ou o projecto ainda não ter sido autorizado após o termo do prazo de transposição.

57. O Tribunal de Justiça recusou, com efeito, aplicar a Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente [22] (a seguir «directiva AIA») a projectos cujo processo de autorização tenha tido início antes de 3 de Julho de 1988, ou seja, antes do termo do prazo de transposição da directiva (projectos designados por «pipeline») [23]. O Tribunal de Justiça poderá transpor esta jurisprudência para a directiva habitats. A directiva AIA prevê, no artigo 2.º, n.º 1, em termos semelhantes aos do artigo 6.º, n.º 3 da directiva habitats, , que determinados projectos são submetidos a uma avaliação sobre os seus efeitos antes da concessão da autorização.

21 — Acórdãos de 13 de Junho de 2002, Comissão/Irlanda [Owenduff-Nephin Beg Complex] (C-117/00, Colect., p. I-5335, n.º 25) e de 27 de Fevereiro de 2003, Comissão/ /Bélgica [cartas geográficas] (C-415/01, Colect., p. I-2081, n.º 16).

22 — JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9.

23 — Acórdão de 18 de Junho de 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Colect., p. I-3923, n.º 24). O termo projectos «pipeline» foi utilizado pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 7 de Janeiro de 2004, Delena Wells (C-201/02, Colect., p. I-723, n.ºs 40, 43 e 48).

58. O Tribunal de Justiça invocou, como fundamento para a limitação da aplicação no tempo da directiva AIA, o facto de «a directiva visa[r] em larga medida projectos de manifesta envergadura, cuja realização necessita muitas vezes de um longo período de tempo. Assim, não seria oportuno que procedimentos já complexos a nível nacional e formalmente iniciados antes de terminado o prazo para transposição da directiva fossem sobrecarregados e atrasados devido às exigências específicas impostas pela mesma e que fossem com isso afectadas situações já consolidadas» [24]. Por este motivo o advogado-geral Gulmann entendeu que a aplicação da directiva AIA a um procedimento de autorização já em curso na data do termo do prazo de transposição constitui uma ofensa do princípio da segurança jurídica, da protecção das legítimas expectativas e do princípio da proporcionalidade, os quais obstam, pois, a tal interpretação [25]. O legislador comunitário escolheu uma solução semelhante, quando estabeleceu um regime transitório a par da alteração da directiva AIA em 1997 [26].

59. À primeira vista, poderiam tecer-se as mesmas considerações quanto ao artigo 6.º, n.os 3 e 4, da directiva habitats. A sua aplicação pode dizer igualmente respeito a projectos de grande envergadura cuja realização exige muito tempo e cujo processo de autorização já é muito complexo a nível nacional. Esses projectos podem ser sobrecarregados e atrasados devido às exigências da directiva. O caso vertente, em especial, é exemplo disso. Se a avaliação das alternativas tiver de ser efectuada novamente e tiver mesmo de ser estabelecido um novo traçado, será necessário um procedimento de autorização inteiramente novo.

60. No entanto, esta interpretação do artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats não tem em conta as diferenças essenciais entre a directiva habitats e a directiva AIA.

61. A directiva AIA contém disposições processuais destinadas a promover uma melhor avaliação das questões da defesa dos interesses ambientais. Não estabelece padrões ambientais vinculativos, pelo que as autoridades competentes não ficam obrigadas pela directiva a retirar determinadas consequências dos conhecimentos da avaliação do impacto ambiental. Esta avaliação tem influência na medida em que as autoridades, os donos da obra e o público são informados atempadamente e o projecto poderá, por conseguinte, (também) ser orientado por esses interesses. Portanto, não faz sentido «atrelar» as exigências processuais da directiva AIA a um processo de autorização já muito avançado. Por regra, os elementos

24 — Acórdão Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (já referido na nota 23, n.º 24).

25 — Conclusões do advogado-geral C. Gulmann no processo Bund Naturschutz in Bayern e o. (acórdão de 9 de Agosto de 1994, C-396/92, Colect., p. I-3717, n.os 34 e 37). O Tribunal de Justiça ainda deixou essas questões expressamente em aberto nos acórdãos de 9 de Agosto de 1994 no processo já referido (n.º 19), bem como no acórdão de 11 de Agosto de 1995, Comissão/Alemanha (C-431/92, Colect., p. I-2189, n.º 28).

26 — Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997, que altera a Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 73, p. 5). O artigo 3.º, n.º 2, dispõe: «Para todos os pedidos de aprovação apresentados a uma autoridade competente até ao final do prazo fixado no n.º 1, continua a ser aplicável o disposto na Directiva 85/337/CEE, na versão anterior à presente alteração».

essenciais de um projecto já existem nesse momento, pelo que os conhecimentos adicionais pouca influência podem ter no desfecho do processo. Devido a esta reduzida mais-valia, a aplicação complementar da directiva AIA aos processos em curso após o termo do prazo de transposição seria desproporcionada.

62. Pelo contrário, a directiva habitats contém disposições *substantivas* sobre a autorização do projecto, que devem servir o processo previsto no artigo 6.º, n.os 3 e 4, da directiva habitats de avaliação das incidências com avaliação e ponderação das alternativas. Por regra, este processo impede que uma zona de protecção seja afectada. Nos termos do n.º 4, só em casos excepcionais é permitido que uma zona de protecção seja afectada, na falta de soluções alternativas e por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica. Nesses casos, devem ser tomadas todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000. Por isso, as disposições de protecção têm utilidade prática igualmente na aplicação a procedimentos em curso.

63. A aplicação do artigo 6.º, n.os 3 e 4, da directiva habitats a projectos «pipeline» também não contraria os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da confiança legítima. Enquanto não for concedida a autorização, não existe fundamento suficiente para expectativas legítimas. A segurança jurídica também não é afectada. Relativamente à proporcionalidade, não há diferença significativa entre o procedimento ainda pendente no termo do prazo de transposição e o que só tem início posteriormente.

64. Por conseguinte, o artigo 6.º, n.os 3 e 4, da directiva habitats, é igualmente aplicável *rationae temporis* ao projecto rodoviário.

3. Quanto à aplicação do artigo 6.º, n.os 3 e 4, da directiva habitats

65. Ambas as partes concordam que o projecto de construção da via rápida S 18, embora passe por fora da ZPE «Lauteracher Ried», pode ter efeitos significativos na ZPE e, portanto — em princípio — devia ter sido submetido a uma avaliação das incidências nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats [27].

27 — V., quanto ao decurso do processo, acórdão de 14 de Abril de 2005, Comissão/Países Baixos [transposição da directiva habitats] (C-441/03, Colect., p. I-3043, n.os 23 a 26).

66. Deduz-se do parecer técnico constante da decisão do Governo do *Land* de Vorarlberg de 21 de Fevereiro de 2003 [28] que são sobretudo factores como o ruído vindo da estrada, as medidas de protecção contra o ruído previstas e a separação entre a ZPE e os campos de feno a sul da estrada que podem ter efeitos prejudiciais que afectam, em especial, o codornizão e outras espécies que se reproduzem nos campos de feno.

67. Com fundamento nesta observação, quer a Comissão quer o Governo austríaco [29] consideram necessário basear a autorização do projecto no artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats. Não contestam que, em princípio, é possível justificar o projecto por razões imperativas de reconhecido interesse público. Com efeito, a Comissão acusa a Áustria de não ter avaliado suficientemente a existência de alternativas, e de não ter adoptado medidas satisfatórias para assegurar a coerência da rede Natura 2000.

a) Quanto à avaliação das alternativas

68. Esta acusação da Comissão assenta no artigo 6.º, n.º 4, primeiro período, da directiva habitats, segundo o qual um projecto só pode ser realizado, não obstante a avaliação das incidências ter levado a conclusões negativas, se não existirem soluções alternativas. Uma vez que o Governo austríaco invoca esta norma excepcional, cabe-lhe demonstrar que foram observadas as exigências do artigo 6.º, n.º 4, primeiro período [30].

69. O Governo austríaco admite que o traçado já estava estabelecido de forma vinculativa e que, portanto, a avaliação das alternativas estava excluída, quando em 2000 e 2002 a avaliação das incidências nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats foi apresentada e constituiu o objecto de uma decisão das autoridades competentes. De facto, já em 1994 as alternativas a considerar tinham sido analisadas no quadro de uma avaliação geral do *impacto ambiental* nos termos da directiva AIA e justamente excluídas.

70. Porém, o Governo austríaco não tem em conta que o artigo 6.º, n.º 4, primeiro período, da directiva habitats só permite a autorização do projecto na *falta* de alternativas, ao passo que a análise das alternativas

28 — Anexo 2 da contestação, p. 111 e segs.

29 — V., em especial, n.º 105 da contestação.

30 — Cf., neste sentido, acórdãos de 8 de Novembro de 1979, Denkavit (251/78, Recueil, p. 3369, n.º 24) e de 12 de Julho de 1990, Comissão/Itália (C-128/89, Colect., p. I-3239, n.º 23), quanto à circulação de mercadorias; acórdão de 23 de Outubro de 1997, Comissão/Países Baixos (C-157/94, Colect., p. I-5699, n.º 51), quanto ao artigo 88.º, n.º 2, CE; e acórdãos de 28 de Março de 1996, Comissão/Alemanha (C-318/94, Colect., p. I-1949, n.º 13) e de 10 de Abril de 2003, Comissão/Alemanha (C-20/01 e C-28/01, Colect., p. I-3609, n.º 58), quanto aos contratos públicos.

nos termos da directiva AIA não implica quaisquer limitações na escolha de alternativas, mas apenas uma *exposição* da decisão de escolha e dos motivos desta.

71. Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, e do Anexo IV, ponto 2, da Directiva AIA, o dono da obra, se for caso disso, deve fornecer, na forma adequada, um esboço das principais soluções alternativas por ele examinadas e a indicação das principais razões dessa escolha, atendendo aos efeitos no ambiente. No entanto, não existe a obrigação de sopesar os efeitos no ambiente face a outros interesses.

72. Pelo contrário, o artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats, só permite a autorização de projectos quando não existam *nenhumas* soluções alternativas. Há que dar razão ao Governo austríaco quando afirma que nem todas as alternativas teoricamente concebíveis obstam à autorização do projecto. Porém, a avaliação das alternativas não se limita– como a AIA – às «principais soluções alternativas examinadas pelo dono da obra» (Anexo IV, ponto 2, da directiva AIA). Se assim fosse, não seria garantida a falta de alternativas exigida pelo artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats. Por conseguinte, a autoridade competente para conceder a autorização deve assegurar que foram avaliadas pelo menos as alternativas que - sem dúvidas razoáveis — não são manifestamente longínquas [31]. É decisivo para a escolha da alternativa saber se as razões imperativas de reconhecido interesse público exigem a realização *daquela* alternativa ou se lhes pode bastar *outra* alternativa [32].

73. Resulta, no entanto, dos documentos apresentados pelo Governo austríaco que uma alternativa alegadamente menos perturbadora nem sequer foi objecto do procedimento [33].

74. Além disso, é duvidoso que se tenha procedido a uma ponderação satisfatória da perturbação da ZPE, que nessa época ainda não existia. A investigação de 1994 apresentada pelo Governo austríaco sobre os efeitos do projecto no ambiente [34] e a declaração de avaliação das incidências no ambiente de 7 de Junho de 1994 [35], que eram decisivas para estabelecer o traçado, apesar de referirem factores de perturbação substanciais, afinal não os ponderam. Sem motivos aparentes, as avaliações das perturbações

31 — Se tiver de ser efectuada uma avaliação das alternativas quer nos termos da directiva AIA quer nos termos da directiva habitats, a directiva habitats, que vai mais longe, deve repercutir-se na directiva AIA, de modo que na AIA deve ser apresentada a avaliação das alternativas exigida pela directiva habitats.

32 — V. as minhas conclusões de 9 de Junho de 2005 no processo Comissão/Reino Unido [transposição da directiva habitats] (acórdão de 20 de Outubro de 2005, C-6/04, Colect., p. I-9017, n.º 46).

33 — Introdução da parte «Avaliação» do parecer do técnico oficial especializado em protecção da natureza e da paisagem de 29 de Abril de 1992, documento 1 do anexo C do relatório no documento 3 da contestação.

34 — Anexo 3 da contestação; v., em especial, p. 33 e segs. do relatório e o seu documento 1 do anexo C.

35 — Anexo 8 da contestação.

desviam-se quer de um parecer técnico sobre protecção da natureza de 1992 anexado ao processo [36], quer de pareceres técnicos posteriores — aceites pela Comissão como suficientes - de Maio de 2000 e de 14 de Fevereiro de 2002.

75. Portanto, o Governo austríaco não logrou demonstrar que a sua avaliação das alternativas de 1994 correspondia às exigências do artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats.

76. O Governo austríaco afirma, em seguida, que a decisão de autorização submeteu o traçado estabelecido a mais uma ponderação. Verificou-se então que o projecto podia realizar os interesses públicos prosseguidos e que esses interesses eram de maior peso que as perturbações esperadas da ZPE. Desta ponderação não resulta, no entanto, que não exista nenhuma alternativa ao projecto rodoviário. Resulta igualmente do acórdão do Verwaltungsgerichthof (Supremo Tribunal Administrativo) austríaco sobre o «Halbanschluss Wolfurt-Lauterach», referido pelo Governo austríaco como fundamento desta apreciação, «que alternativas ao projecto em causa, que tenham como pressuposto uma alteração do regulamento que definiu o traçado, não constituem uma alternativa razoável...» [37].

36 — Já referido na nota 32.

37 — Acórdão de 24 de Setembro de 1999 no processo 98/10/0347.

77. Por conseguinte, a Áustria violou o artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats, porquanto as autoridades competentes autorizaram novamente o projecto de construção da via rápida S 18 do Bodensee (Lago de Constança) sem se certificarem da falta de alternativas.

b) Quanto às medidas para assegurar a coerência da rede Natura 2000

78. A segunda exigência do artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats, cuja violação a Comissão imputa à Áustria, diz respeito às medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000. A autorização alterada no procedimento de recurso contém, por um lado, determinadas medidas relacionadas com o projecto rodoviário e, por outro, a fixação de um pagamento compensatório de cerca de dois milhões de euros.

79. A Comissão alega, antes de mais, que não foi informada imediatamente sobre as medidas compensatórias adoptadas, contrariamente ao disposto no artigo 6.°, n.° 4, segundo período, da directiva habitats. A Áustria responde, com razão, que não era possível de modo nenhum prestar essa informação, porque as medidas em questão ainda não tinham sido executadas. A acção deve ser julgada improcedente quanto a este ponto.

80. No entanto, a Comissão objecta ainda, no essencial, que a Áustria não *tomou* todas as medidas necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000. Esta objecção suscita a questão de saber quais as exigências que as referidas medidas devem cumprir e, em especial, quando é que estas devem ser tomadas.

81. A Comissão alega, antes de mais, que as medidas para assegurar a coerência da rede Natura 2000 constituem o pressuposto da autorização. No momento da concessão da autorização, as medidas deveriam, portanto, estar pelo menos planeadas. Isso não sucedeu no caso vertente, uma vez que foi fixado o montante de um pagamento compensatório, mas não a sua utilização exacta. Por falta de dados suficientes, não se pôde avaliar se as «medidas compensatórias efectivas» asseguram suficientemente a revalorização de habitats da rede Natura 2000.

82. A Áustria objecta que as «medidas compensatórias efectivas» de revalorização de habitats já compensam ou, pelo menos, contrabalançam as perturbações. O destino do pagamento compensatório garante igualmente que se pretende assegurar a coerência da rede Natura 2000. Todas as medidas seriam realizadas o mais tardar ao mesmo tempo que as perturbações da ZPE. Deste modo, seria dada resposta suficiente às exigências de medidas para assegurar a coerência da rede Natura 2000.

83. Por força do artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats, o Estado-Membro deve tomar todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000, não obstante a perturbação de uma ZPE. A rede Natura 2000 é, nos termos do artigo 3.°, n.° 1, da directiva habitats uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação. Esta rede é formada por sítios que alojam tipos de habitats naturais constantes do anexo I e habitats das espécies constantes do anexo II, bem como pelas ZPE para as aves constantes do Anexo I da directiva aves e para as aves migratórias cuja ocorrência seja regular. A rede Natura 2000 deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

84. As medidas necessárias só podem, portanto, ser identificadas em função da perturbação da zona respectiva. As autoridades competentes devem verificar qual o contributo da zona perturbada para a rede Natura 2000 que se perde devido ao projecto, e de que modo deve ser compensada essa perda, para que no resultado final a coerência da rede continue a ser assegurada.

85. No âmbito da rede Natura 2000, a ZPE «Lauteracher Ried» contribui, entre outros, para a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos habitats de aves migratórias que se reproduzem nos campos de

feno e, em especial, do codornizão. Esta função é comprometida pelo projecto rodoviário, sobretudo devido ao ruído e aos efeitos da separação. As «medidas compensatórias efectivas» já tomadas reduzirão as fontes de ruído existentes e outras perturbações, em especial, através da supressão de uma estrada. Não obstante, as autoridades competentes partem do princípio de que a perturbação pelo ruído aumenta globalmente e os efeitos de separação — designadamente, através de paredes de protecção contra ruído — enfraquecem a ligação global da ZPE com os campos de feno situados a sul. Por conseguinte, são necessárias mais medidas para assegurar a coerência da rede Natura 2000.

86. O pagamento compensatório pode contribuir para assegurar a coerência da rede Natura 2000, mas, como a Comissão sustenta com razão, o mesmo por si só não basta. Entre o pagamento compensatório e as medidas necessárias para assegurar a coerência não existe uma conexão estreita, nomeadamente no que se refere ao cálculo e à utilização.

87. O pagamento compensatório resulta, segundo um dos documentos apresentados pelo Governo austríaco [38], do grau, expresso em pontos, de perturbação da natureza e da paisagem, multiplicado pela dimensão do projecto igualmente calculada em pontos e por um valor fixado em pontos. O pagamento compensatório tem em conta, portanto, um valor geral e abstracto atribuído aos bens naturais perturbados, mas não depende do custo exigível em concreto para executar as medidas necessárias.

88. Esta desarticulação das medidas necessárias para assegurar a coerência manifesta-se igualmente na utilização do pagamento compensatório. Apesar de os meios estarem destinados à criação de habitats adequados, não se assegura que os mesmos sejam suficientes para tomar as medidas necessárias em concreto, por exemplo, para adquirir determinados terrenos situados nas proximidades.

89. É certo que a Áustria sustenta, sem ser contestada, que ainda pode executar a tempo as medidas necessárias para assegurar a coerência da rede Natura 2000 até à conclusão do projecto. No entanto, a simples possibilidade de tomar as medidas necessárias a tempo não assegura que isso aconteça efectivamente.

90. Se a execução das medidas necessárias para assegurar a coerência ainda é incerta, então o projecto que introduz perturbações ainda não pode ser autorizado. Caso contrário, é de recear que a zona de protecção seja perturbada, sem serem tomadas as medidas necessárias para assegurar a coerência da rede Natura 2000.

38 — Esquema para a determinação dos pagamentos compensatórios, anexo 4 da contestação.

91. A Áustria também não pode alegar que a autorização nos termos da legislação sobre protecção da natureza ainda não produziu efeitos por estarem pendentes processos judiciais no âmbito dos quais foi suspensa a execução da autorização. Mediante a decisão de autorização, as autoridades competentes tomaram desde logo uma decisão incompatível com o artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats. Esta violação do direito comunitário pode cessar com a anulação judicial da autorização. No entanto, a violação mantém-se até agora. Assim, mantinha-se designadamente na data do termo do prazo aqui relevante, que a Comissão fixou no parecer fundamentado.

92. Por conseguinte, a Áustria violou o artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats, porquanto as autoridades competentes autorizaram novamente o projecto de construção da via rápida S 18 do Bodensee (Lago de Constança), sem tomar as medidas compensatórias necessárias para assegurar a coerência global da rede Natura 2000.

V — Despesas

93. Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que a Comissão saiu vencedora da quase totalidade dos pedidos, a República da Áustria deve ser condenada nas despesas.

VI — Conclusão

94. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

1) A República da Áustria, ao não classificar os sítios de «Soren» e «Gleggen-Köblern» como zonas de protecção especial, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.^{os} 1 e 2, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens.

2) A República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.°, n.° 4, da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, porquanto as autoridades competentes autorizaram novamente o projecto de construção da via rápida S 18 do Lago de Constança:

— sem se certificarem da falta de alternativas, e

— sem tomar as medidas compensatórias necessárias para assegurar a coerência global da rede Natura 2000.

3) A acção é julgada improcedente quanto ao restante.

4) A República da Áustria é condenada nas despesas.