

**Rechtssache C-474/19**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

18. Juni 2019

**Vorlegendes Gericht:**

Vänernsborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Schweden)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

13. Juni 2019

**Kläger:**

Naturskyddsföreningen i Härryda  
Göteborgs Ornitologiska Förening

**Beklagte:**

Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
U.T.B.

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Klage zweier gemeinnütziger Vereine gegen die Entscheidung der Provinzverwaltung, in Bezug auf eine Abholzungsanmeldung für ein Waldgebiet, das Lebensräume einer Reihe von Tierarten umfasst, die nach der Richtlinie 92/43/EWG und der Richtlinie 2009/147/EG geschützt sind, keine Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen

**Zweck und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens**

Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 267 AEUV zur Auslegung von Art. 12 der Richtlinie 92/43 und Art. 5 der Richtlinie 2009/147

## Vorlagefragen

1. Ist Art. 5 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten dahin auszulegen, dass er eine innerstaatliche Rechtspraxis ausschließt, wonach das Verbot lediglich Arten erfasst, die in Anhang I der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten aufgeführt sind oder auf irgendeiner Ebene bedroht sind oder deren Population auf lange Sicht rückläufig ist?
2. Sind die Begriffe „absichtliches Töten/Stören/Zerstören“ in Art. 5 Buchst. a bis d der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und in Art. 12 Buchst. a bis c der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen dahin auszulegen, dass sie eine innerstaatliche Praxis ausschließen, wonach in dem Fall, dass mit einer Maßnahme offenkundig ein anderer Zweck verfolgt wird, als Arten zu töten oder zu stören (z. B. forstwirtschaftliche Maßnahmen oder Erschließung), ein Risiko bestehen muss, dass sich die Maßnahme negativ auf den Erhaltungszustand der Arten auswirkt, damit die Verbote Anwendung finden?

Die Fragen 1 und 2 werden u. a. vor dem Hintergrund gestellt,

- dass Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie den Schutz sämtlicher Vogelarten im Sinne von Art. 1 Abs. 1 bezweckt und wie Art. 1 Buchst. m der Habitatrichtlinie „Exemplar“ definiert,
- dass sich die Frage nach dem Erhaltungszustand der Art erst im Zusammenhang mit Ausnahmen nach Art. 16 der Habitatrichtlinie (Ausnahmen setzen voraus, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen) bzw. nach Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie (Ausnahmen dürfen nicht mit dieser Richtlinie unvereinbar sein, die die Mitgliedstaaten in Art. 2 verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Bestände aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht) stellen dürfte.

3. Soweit die Frage 2 dahin beantwortet wird, dass ein Schaden auf einer anderen Ebene als der Ebene des Individuums zu beurteilen ist, damit das Verbot Anwendung findet, ist die Beurteilung dann in einem der folgenden Bereiche oder auf einer dieser Ebenen vorzunehmen:
  - a. einem bestimmten geografisch abgegrenzten Teil der Population wie unter Buchst. a definiert, z. B. durch die Grenzen der Provinz, des Mitgliedstaats oder der Europäischen Union,
  - b. der lokalen Population, die betroffen (und von anderen Populationen der Art biologisch isoliert) ist,
  - c. der Metapopulation<sup>1</sup>, die betroffen ist,
  - d. der gesamten Population der Art innerhalb des betreffenden Teils der biogeografischen Region des Verbreitungsgebiets der Art?
4. Ist der Begriff „Vernichtung/Beschädigung“ in Bezug auf Fortpflanzungsstätten von Tieren in Art. 12 Buchst. d der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen dahin auszulegen, dass er eine innerstaatliche Praxis ausschließt, wonach in dem Fall, dass die kontinuierliche ökologische Funktionalität in dem Lebensraum der betroffenen Art in einem einzelnen Gebiet trotz Vorsorgemaßnahmen entweder durch Beschädigung, Zerstörung oder Verschlechterung, unmittelbar oder mittelbar, einzeln oder kumulativ verlorenght, das Verbot erst Anwendung findet, wenn sich der Erhaltungszustand der betroffenen Art auf einer der in Frage 3 genannten Ebenen zu verschlechtern droht?
5. Soweit die Frage 4 verneint wird, d. h. ein Schaden auf einer anderen Ebene als des Lebensraums innerhalb des einzelnen Gebiets zu beurteilen ist, damit das Verbot Anwendung findet, ist die Beurteilung dann in einem der folgenden Bereiche oder auf einer dieser Ebenen vorzunehmen:
  - a. einem bestimmten geografisch abgegrenzten Teil der Population wie unter Buchst. a definiert, z. B. durch die Grenzen der Provinz, des Mitgliedstaats oder der Europäischen Union,
  - b. der lokalen Population, die betroffen (und von anderen Populationen der Art biologisch isoliert) ist,

<sup>1</sup> „Metapopulation“ ist eine Gruppe von Teilpopulationen mit geringem Kontakt, bei der im Lauf der Zeit einige Teilpopulationen aussterben und andere gestärkt werden und Gebiete mit ausgestorbenen Teilpopulationen von benachbarten Teilpopulationen wiederbesiedelt werden können.

- c. der Metapopulation, die betroffen ist,
- d. der gesamten Population der Art innerhalb des betreffenden Teils der biogeografischen Region des Verbreitungsgebiets der Art?

Die Fragen 2 und 4 des vorliegenden Gerichts umfassen die Frage, ob der strenge Schutz der Richtlinien für Arten nicht mehr gilt, für die das Ziel der Richtlinie (günstiger Erhaltungszustand) erreicht wurde.

### **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften und Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union**

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, Art. 12 sowie Anhänge II, IV und V

Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, Art. 5 sowie Anhänge I bis III

Leitfaden der Europäischen Kommission zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG (endgültige Fassung, Februar 2007)

Urteil vom 30. Januar 2002, Kommission/Griechenland, C-103/00, EU:C:2002:60

Urteil vom 18. Mai 2006, Kommission/Spanien, C-221/04, EU:C:2006:329

Urteil vom 14. Juni 2007, Kommission/Finnland, C-342/05, EU:C:2007:341

Urteil vom 9. Juni 2011, Kommission/Frankreich, C-383/09, EU:C:2011:369

Urteil vom 10. November 2016, Kommission/Griechenland, C-504/14, EU:C:2016:847

Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen, C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 237

Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Vereinigtes Königreich, C-6/04, EU:C:2005:372

Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Spanien, C-221/04, EU:C:2005:777

### **Angeführte nationale Rechtsvorschriften und Rechtsprechung**

Skogsvårdslag (1979:429) (Forstgesetz [1979:429])

Miljöbalk (1998:809) (Umweltgesetzbuch [1998:809]), Kapitel 8 § 1

Artskyddsförordning (2007:845) (Artenschutzverordnung [2007:845]), § 4, Anhang 1

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (Vorschriften und allgemeine Empfehlungen der Forstverwaltung) (SKSFS [Skogsstyrelsens författningssamling] [Verwaltungsblatt der Forstverwaltung] 2011:7) in der Fassung gemäß SKSFS 2013:2

Naturvårdsverkets "Handbok för artskyddsförordningen" („Handbuch zur Artenschutzverordnung“ des Naturschutzamts), 2009:2, Auflage 1, April 2009

Urteil des Mark- und miljööverdomstol in der Rechtssache M 11317-14

Urteil des Mark- und miljööverdomstol in der Rechtssache M 9914-15

Urteil des Mark- und miljööverdomstol in der Rechtssache M 10104-17

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens vor dem nationalen Gericht**

- 1 In der Rechtssache geht es um die Anmeldung einer Abholzung bei der Forstverwaltung für ein Waldgebiet in der Gemeinde Härryda. Die Anmeldung betrifft einen Kahlschlag, was bedeutet, dass sämtliche Bäume gefällt werden, mit Ausnahme einer begrenzten Zahl von Bäumen, die nach den Leitlinien der Forstverwaltung stehen zu lassen sind.
- 2 In dem Waldgebiet haben folgende Vogelarten ihre Lebensräume: Kleinspecht (*Dryobates minor*), Auerhuhn (*Tetrao urogallus*), Wespenbussard (*Pernis apivorus*), Habicht (*Accipiter gentilis*) und Wintergoldhähnchen (*Regulus regulus*). Auch der Moorfrosch (*Rana arvalis*) kommt in dem Gebiet vor. Diese Arten nutzen das Gebiet mit hoher Wahrscheinlichkeit für ihre Fortpflanzung. Die Abholzung wird, abhängig davon, zu welchem Zeitpunkt im Lebenszyklus der jeweiligen Art sie erfolgt, dazu führen, dass Exemplare dieser Arten gestört oder getötet werden. Die Eier, die sich zur Zeit der Abholzung in dem Gebiet befinden, werden zerstört werden.
- 3 Die Forstverwaltung erließ in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde besondere Leitlinien zu den zu treffenden Vorsorgemaßnahmen und war der Auffassung, dass die Abholzung unter der Voraussetzung, dass die Leitlinien befolgt würden, gegen keines der Verbote der Artenschutzverordnung verstoße. Diese stellt den Rechtsakt dar, durch den der strenge Artenschutz der Richtlinien 92/43 und 2009/147 im schwedischen Recht umgesetzt wird. Die von der Forstverwaltung angeführten Vorsorgemaßnahmen sind rechtlich nicht bindend, sondern stellen lediglich Empfehlungen dar.

- 4 Naturskyddsföreningen i Härryda und Göteborgs Ornitologiska Förening (im Folgenden zusammen: Vereine) ersuchten die Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Provinzverwaltung Västra Götaland) (die die Aufsichtsbehörde der Provinz gemäß der Artenschutzverordnung ist) (im Folgenden: Provinzverwaltung) am 17. Januar 2018, im Hinblick auf die Abholzungsanmeldung und die besonderen Leitlinien der Forstverwaltung tätig zu werden. Die Vereine waren der Ansicht, dass die Abholzung ungeachtet der Leitlinien der Forstverwaltung gegen in der Artenschutzverordnung niedergelegte Verbote verstoße.
- 5 Die Provinzverwaltung war der Auffassung, dass es nicht erforderlich sei, eine Ausnahmeprüfung gemäß der Artenschutzverordnung durchzuführen. Dies implizierte, dass die Provinzverwaltung der Ansicht war, dass die Maßnahmen nicht gegen in der Artenschutzverordnung niedergelegte Verbote verstießen, sofern die in den besonderen Leitlinien angeführten Vorsorgemaßnahmen ergriffen würden.
- 6 Die Vereine haben die Entscheidung der Provinzverwaltung, keine Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, beim vorliegenden Gericht angefochten. Sie beantragen in erster Linie, die Entscheidung der Provinzverwaltung aufzuheben.

#### **Wesentliches Vorbringen der Parteien**

##### *Vereine*

- 7 Ausgangspunkt für Prüfungen und Beurteilungen von Tätigkeiten, die geschützte Arten betreffen, sei der Bedarf der Arten an Lebensraum, Futter, Schutz und Kontakt zu anderen Individuen derselben Art. Bei den Prüfungen und Beurteilungen müssten die gesamten Auswirkungen verschiedener Tätigkeiten als kumulative Effekte in die Abwägung einbezogen werden.
- 8 In dem Abholzungsgebiet gebe es eine Vielzahl geschützter Arten. Es stehe fest, dass die Forstwirtschaft nicht von den Vorschriften des Artenschutzes ausgenommen sei. Dies ergebe sich sowohl aus der nationalen Rechtsprechung (Urteil des Mark- och miljööverdomstol [Obergericht in Boden- und Umweltsachen] M 9914-15) als auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen, C-441/17) zur Waldbewirtschaftung und Vorkommen von gemäß der Richtlinie 2009/147 prioritären Vogelarten. Absichtliche Zerstörung oder Beschädigung der Brutstätten, Nester oder Eier der gemäß der Richtlinie 2009/147 besonders bezeichneten Vogelarten sei nicht erlaubt. Diese Vögel dürfen während der Brut- und Aufzuchtzeit auch nicht gestört werden.
- 9 Sechs verschiedene Lebensraumtypen seien in der Umgebung dokumentiert, u. a. der Waldtyp Westliche Taiga (9010), was auf einen sehr hohen Naturschutzwert deute. Der Erhaltungszustand der Westlichen Taiga sei nicht günstig, und der Trend für diesen Naturtyp sei den letzten Berichten gemäß Art. 17 der Richtlinie

92/43 zufolge negativ. Der Kahlschlag mit anschließender Wiederaufforstung heutzutage betrieben werde, wirke sich stark auf die Lebensräume und Bedingungen der geschützten Arten aus. Ein vermehrter Kahlschlag mit anschließender Wiederaufforstung werde die Lebensräume einer Vielzahl geschützter Arten verringern.

- 10 Bei Ausnahmeprüfungen würden die Auswirkung der Maßnahmen auf den günstigen Erhaltungszustand der lokalen und regionalen Population sowie Beschädigungen oder Verschlechterungen der kontinuierlichen ökologischen Funktion eines Lebensraums berücksichtigt. Zu beachten sei, dass auch eine schrittweise Verschlechterung nicht erlaubt sei. Dies gelte auch für die kontinuierliche ökologische Funktion eines Gebiets. In die Beurteilung müssten auch kumulative Effekte einbezogen werden und der Vorsorgegrundsatz müsse angewandt werden. Die Lebensräume der Arten seien zudem auch geschützt, wenn sie von diesen nicht genutzt würden. Im Rahmen von Beurteilungen zum Artenschutz seien die Bewertungen und Prüfungen, wie bereits ausgeführt, für jede Art einzeln vorzunehmen.
- 11 Die Leitlinien der Forstverwaltung enthielten keine Daten zum Vorkommen geschützter Arten in dem Abholzungsgebiet oder Angaben zu Beschränkungen des Zeitraums, in dem die forstwirtschaftlichen Maßnahmen durchgeführt werden dürften.

*Provinzverwaltung*

- 12 Bei wildlebenden Vögeln würden lediglich Arten, die in Anhang 1 der Artenschutzverordnung mit B bezeichnet seien und daher von derartigem Unionsinteresse seien, dass besondere Schutz- und Erhaltungsgebiete einzurichten seien, Arten, die in der Roten Liste aufgeführt seien, sowie Arten, deren Population nach der schwedischen Brutvogelzählung in den letzten 30 Jahren (oder drei Generationen) um mehr als 50% zurückgegangen sei, von den Verboten der Artenschutzverordnung erfasst.
- 13 Sei der Zweck von Maßnahmen offenkundig ein anderer, als Arten zu töten oder zu stören, z. B. Forstwirtschaftsmaßnahmen durchzuführen, sei vernünftigerweise davon auszugehen, dass das Verbot nur Anwendung finde, wenn ein Risiko bestehe, dass der Erhaltungszustand einer Art negativ beeinflusst werde (vgl. u. a. Urteil des Mark- och miljööverdomstol [Obergericht in Boden- und Umweltsachen] in der Rechtssache M 11317-14).
- 14 Was das Verbot betreffe, Fortpflanzungs- oder Ruhestätten von Tieren zu beschädigen oder zu zerstören, müsse keine Absicht vorliegen. Allerdings finde das Verbot erst Anwendung, wenn sich der Erhaltungszustand der betreffenden Art zu verschlechtern drohe. Eine Stütze für diese Auslegung finde sich u. a. im Urteil des Mark- och miljööverdomstol [Obergericht in Boden- und Umweltsachen] in der Rechtssache M 11317-14, in dem dieses Gericht großes Gewicht auf den Umstand gelegt habe, dass die Auswirkungen in einem für die

Art wichtigen Gebiet („Kerngebiet“) eingetreten seien. Eine Auslegung, die das Risiko von Auswirkungen auf den Erhaltungszustand nicht berücksichtige, ginge in vielen Fällen über das hinaus, was zur Erreichung des Zwecks des Artenschutzes erforderlich sei. Hintergrund hierfür seien die geltenden strengen Voraussetzungen für Ausnahmen (vgl. u. a. Urteil des Mark- und miljööverdomstol in der Rechtssache M 1713-13 und Leitfaden der Kommission 5), die dazu führten, dass Maßnahmen, für die das Verbot gelte, in der Regel nicht durchgeführt werden könnten.

- 15 Die Gesamtbeurteilung der Provinzverwaltung, wann § 4 Nr. 4 der Artenschutzverordnung Anwendung findet, ergibt, dass ein Verlust (durch Beschädigung, Zerstörung oder Verschlechterung) der kontinuierlichen ökologischen Funktion des Lebensraums der betroffenen Art eine Beschädigung oder Zerstörung im Sinne dieser Vorschrift darstellen müsse. Zugleich müsse jedoch die Gefahr negativer Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der Art vorliegen, damit das Verbot Anwendung finde.

#### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 16 § 4 Nrn. 1 und 2 der Artenschutzverordnung setzt die Verbote des Art. 12 der Richtlinie 92/43 und des Art. 5 der Richtlinie 2009/147 um. Gemäß § 14 der Artenschutzverordnung kann die Provinzverwaltung im Einzelfall eine Ausnahme von den Verboten des § 4 genehmigen. Im vorliegenden Fall hat die Provinzverwaltung befunden, dass für die fragliche Abholzung keine Ausnahmegenehmigung erforderlich sei. Dies impliziert, dass sie der Auffassung ist, dass die Verbote des § 4 der Artenschutzverordnung nicht anwendbar seien. Die Provinzverwaltung hat sich insoweit auf Entscheidungen des Mark- und miljööverdomstol (Obergericht in Boden- und Umweltsachen) gestützt.
- 17 Das Mark- und miljööverdomstol (Obergericht in Boden- und Umweltsachen) hat in seinem Urteil in der Rechtssache M 11317-14 ausgeführt, dass es angemessen sei, für die Anwendbarkeit der Verbote in § 4 Nrn. 1 und 2 der Artenschutzverordnung zu verlangen, dass eine Gefahr von Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der geschützten Arten in dem Gebiet bestehe, wenn offenkundig sei, dass die Tätigkeit nicht bezwecke, Tierarten zu töten oder zu stören. Nach Ansicht des Mark- und miljööverdomstol ist die Auswirkung der Tätigkeit auf den Erhaltungszustand der betreffenden Arten nicht nur innerhalb der betreffenden biogeografischen Region, sondern auch lokal zu beurteilen. Die Abgrenzung dieser Beurteilung sei danach vorzunehmen, um welche Art es sich handle. In der vom Mark- und miljööverdomstol entschiedenen Rechtssache würde die betreffende Tätigkeit dazu führen, dass Fortpflanzungsstätten von Individuen gemäß der Richtlinie 92/43 streng geschützter Arten zerstört würden. Das Mark- und miljööverdomstol genehmigte die Tätigkeit unter der Auflage von Schutzmaßnahmen in Form der Neuschaffung von Fortpflanzungsstätten für die fraglichen Arten in dem Gebiet der Population dieser Arten im nördlichen Gotland. Die Schutzmaßnahmen führten nach Ansicht des Mark- und

miljööverdomstol dazu, dass die Verbote des § 4 der Artenschutzverordnung nicht anwendbar seien.

- 18 Die übergeordnete Frage des vorlegenden Gerichts ist, ob der strenge Schutz nach der Richtlinie 92/43 nicht mehr für Arten gilt, für die das mit der Richtlinie verfolgte Ziel des günstigen Erhaltungszustands erreicht ist.
- 19 Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Umstände des vorliegenden Falles hat das vorlegende Gericht daher einige Fragen zur Vereinbarkeit der innerstaatlichen Praxis bezüglich der Beurteilung des Zwecks der Maßnahmen und der Wirkung auf den Erhaltungszustand geschützter Arten mit dem Unionsrecht gestellt.
- 20 Erstens fragt sich das vorlegende Gericht, ob es mit der Richtlinie 2009/147 vereinbar ist, gemäß der nationalen Rechtspraxis zu verlangen, dass eine Art in Anhang I dieser Richtlinie aufgeführt sein muss, damit sie unter die Verbote in Art. 5 dieser Richtlinie fällt, oder dass die Art auf irgendeiner Ebene bedroht oder ihre Population auf lange Sicht rückläufig sein muss, damit sie unter diese Verbote fällt.
- 21 Zweitens fragt sich das vorlegende Gericht, ob es mit Art. 12 der Richtlinie 92/43 und Art. 5 der Richtlinie 2009/147 vereinbar ist, in der nationalen Rechtspraxis eine Anforderung aufzustellen, wonach ein Risiko schädlicher Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der Art bestehen muss, damit eine Maßnahme, die offenkundig nicht bezweckt, Exemplare geschützter Arten zu töten oder zu stören oder ihre Eier zu zerstören, gegen die Verbote in § 4 der Artenschutzverordnung verstößt.
- 22 Drittens fragt sich das vorlegende Gericht, ob es mit Art. 12 Buchst. d der Richtlinie 92/43 vereinbar ist, gemäß der nationalen Rechtspraxis zu verlangen, dass ein Risiko bestehen muss, dass sich der Erhaltungszustand einer geschützten Art verschlechtert, damit das Verbot des § 4 der Artenschutzverordnung anwendbar ist, wenn die kontinuierliche ökologische Funktionalität des Lebensraums der betreffenden Art in einem bestimmten Gebiet verlorengeht, obwohl Vorsorgemaßnahmen ergriffen wurden. Dieser Verlust der kontinuierlichen ökologischen Funktionalität kann durch Beschädigung, Zerstörung oder Verschlechterung verursacht werden, die unmittelbar oder mittelbar sein und einzeln oder kumulativ eintreten können.
- 23 Das vorlegende Gericht fragt sich schließlich, auf welcher Ebene die Schadensbeurteilung vorzunehmen ist, wenn sie nicht auf Ebene des Individuums vorzunehmen ist.