

Rechtssache C-784/23

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

Eingangsdatum:

19. Dezember 2023

Vorlegendes Gericht:

Riigikohus (Estland)

Datum der Vorlageentscheidung:

19. Dezember 2023

Kassationsbeschwerdeführerinnen:

OÜ Voore Mets

AS Lemeks Põlva

Kassationsbeschwerdegegner:

Keskkonnaamet (Umweltamt)

Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits

Klage der OÜ Voore Mets auf Ersatz des Schadens, der dadurch entstanden ist, dass Holzfällarbeiten auf Anordnungen des Keskkonnaamet eingestellt wurden, und Klage der AS Lemeks Põlva auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Anordnungen des Keskkonnaamet.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Mit dem Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 Abs. 3 AEUV wird um Auslegung von Art. 2, Art. 5 Buchst. a, b und d sowie Art. 9 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2014, L 20, S. 7) gebeten.

Vorlagefragen

1. Kann Art. 5 Buchst. a, b und d der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten dahin ausgelegt werden, dass die darin geregelten Verbote nur gelten, soweit es erforderlich ist, um im Sinne von Art. 2 dieser Richtlinie den Bestand der betreffenden Arten auf einem Stand zu halten, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird, sofern die Tötung oder Störung von Vögeln oder die Zerstörung oder Beschädigung ihrer Nester oder Eier nicht das Ziel der Handlung ist?
2. Ist Art. 5 Buchst. a, b und d der Richtlinie 2009/147 in Verbindung mit Art. 2 dieser Richtlinie dahin auszulegen, dass die nach diesen Bestimmungen verbotenen Handlungen während der Brutzeit der Vögel u. a. dann absichtlich sind, wenn aufgrund wissenschaftlicher Daten und der Beobachtung einzelner Vögel davon ausgegangen werden kann, dass in einem Wald, der vollständig kahl geschlagen werden soll (Kahlschlag), etwa zehn Vogelpaare pro Hektar nisten, ohne dass festgestellt wurde, dass auf der Fläche des Holzschlags Individuen von Vogelarten nisten, die sich in einem ungünstigen Zustand befinden?
3. Ist Art. 5 Buchst. a, b und d der Richtlinie 2009/147 in Verbindung mit Art. 2 dieser Richtlinie dahin auszulegen, dass die nach diesen Bestimmungen verbotenen Handlungen während der Brutzeit der Vögel u. a. dann absichtlich sind, wenn aufgrund wissenschaftlicher Daten und der Beobachtung einzelner Vögel davon ausgegangen werden kann, dass in einem Wald, in dem nur ein Teil der Bäume geschlagen werden soll (Schirmschlag), etwa zehn Vogelpaare pro Hektar nisten, ohne dass Grund zu der Annahme besteht, dass auf der Fläche des Holzschlags Individuen von Vogelarten nisten, die sich in einem ungünstigen Zustand befinden?
4. Kann Art. 9 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Richtlinie 2009/147 in Verbindung mit Art. 2 dieser Richtlinie dahin ausgelegt werden, dass damit Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats im Einklang stehen, die es erlauben, von den in Art. 5 Buchst. a, b und d dieser Richtlinie geregelten Verboten abzuweichen, damit während der Brut- und Aufzuchtzeit von Vögeln ein Kahlschlag durchgeführt werden kann, um einen erheblichen Schaden an Wald als Eigentum abzuwenden?
5. Kann Art. 9 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Richtlinie 2009/147 in Verbindung mit Art. 2 dieser Richtlinie dahin ausgelegt werden, dass damit Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats im Einklang stehen, die es erlauben, von den in Art. 5 Buchst. a, b und d dieser Richtlinie geregelten Verboten abzuweichen, damit während der Brut- und Aufzuchtzeit von

Vögeln ein Schirmschlag durchgeführt werden kann, um einen erheblichen Schaden an Wald als Eigentum abzuwenden?

6. Wenn die Richtlinie 2009/147 es nicht erlaubt, während der Brut- und Aufzuchtzeit von Vögeln einen Kahlschlag durchzuführen, um einen erheblichen Schaden an Wald als Eigentum abzuwenden, steht dann eine solche Regelung im Einklang mit den Art. 16 und 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und gilt sie selbst dann, wenn der Holzschlag keine Vogelarten beeinträchtigt, die sich in einem ungünstigen Zustand befinden?
7. Wenn die Richtlinie 2009/147 es nicht erlaubt, während der Brut- und Aufzuchtzeit von Vögeln einen Schirmschlag durchzuführen, um einen erheblichen Schaden an Wald als Eigentum abzuwenden, steht dann eine solche Regelung im Einklang mit den Art. 16 und 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und gilt sie selbst dann, wenn der Holzschlag keine Vogelarten beeinträchtigt, die sich in einem ungünstigen Zustand befinden?

Angeführte völkerrechtliche Vorschriften

Am 19. September 1979 in Bern unterzeichnetes Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (ABl. 1982, L 38, S. 3), Art. 6 und Art. 9 Abs. 1

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2014, L 20, S. 7, im Folgenden auch: Vogelschutzrichtlinie), Art. 2, Art. 5 Buchst. a, b und d sowie Art. 9 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7, im Folgenden auch: Habitatrichtlinie), Art. 12

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), Art. 16 und 17

Angeführte Unionsrechtsprechung

Urteil vom 4. März 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 und C-474/19, EU:C:2021:166)

Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in den verbundenen Rechtssachen Föreningen Skydda Skogen u. a. (C-473/19 und C-474/19, EU:C:2020:699)

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

Urteil vom 2. März 2023, Kommission/Polen (Waldbewirtschaftung und gute Praxis der Waldbewirtschaftung) (C-432/21, EU:C:2023:139)

Urteil vom 26. Januar 2012, Kommission/Polen (C-132/11, nicht veröffentlicht, EU:C:2012:44)

Angeführte Vorschriften des nationalen Rechts

Loomakaitseadus (Tierschutzgesetz) (LoKS), § 7 Abs. 1 Nr. 3

Looduskaitseadus (Naturschutzgesetz) (LKS), § 55 Abs. 3 Nr. 4 und Abs. 6¹

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (Allgemeiner Teil des Umweltgesetzbuchs) (KeÜS), § 4, § 5, § 11 Abs.1

Korrakaitseadus (Polizei- und Ordnungsgesetz) (KorS), § 5

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Im ersten Ausgangsverfahren führte die OÜ Voore Mets (im Folgenden: Voore Mets) im Frühjahr 2021 auf einem ihr gehörenden Grundstück Holzfällarbeiten gemäß einer registrierten forstwirtschaftlichen Anmeldung durch.
- 2 Mit Anordnung vom 17. Mai 2021 ordnete das Keskkonnaamet gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 3 LoKS zum Schutz des Nistens von Vögeln an, die Holzfällarbeiten auf diesem Grundstück bis zum 21. Mai 2021 einzustellen. Der Anordnung zufolge ist es wissenschaftlich erwiesen, dass in jedem Wald mindestens ein Vogelpaar pro Hektar brüte, weswegen die Fortsetzung des Holzschlags die reale Gefahr berge, die Brut und Aufzucht der Vögel zu stören und Nester zu zerstören oder zu beschädigen.
- 3 Mit Anordnung vom 21. Mai 2021 ordnete das Keskkonnaamet an, den Holzschlag auf dem betreffenden Grundstück bis zum 31. Juli 2021 einzustellen. Es wies darauf hin, dass bei einer Ortsbegehung am 21. Mai 2021 auf dem Grundstück Vögel beobachtet worden seien, die mit hoher Wahrscheinlichkeit in diesem Gebiet nisteten, nämlich Waldlaubsänger, Zaunkönig, Amsel, Singdrossel, Buchfink. Ferner seien zwei wahrscheinliche Bruten festgestellt worden: In einer Spechthöhle sei ein Kleibernest entdeckt worden, und die Aktivität eines Gimpelpaares sei beobachtet worden. Auf dem betreffenden Grundstück gebe es zahlreiche hohle Bäume, in denen die Vögel nisten könnten, was aber bei der Ortsbegehung nicht beobachtet worden sei. Der Holzschlag wurde bis zum 31. Juli ausgesetzt, um auch den Schutz von Spätbrütern sicherzustellen.
- 4 Voore Mets erhob beim Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn) Klage auf Ersatz des Schadens von 2 403, 52 Euro, der durch die Einstellung der

Holzfällarbeiten aufgrund der Anordnungen des Keskkonnaamet vom 17. und vom 21. Mai 2021 entstanden sei. Der Schaden bestehe in den Kosten für den Transport der Waldmaschinen und dem aufgrund der Unterbrechung der Arbeiten entgangenen Gewinn. Das Verwaltungsgericht Tallinn wies die Klage mit Urteil vom 18. Januar 2022 ab. Darin stellte es fest, dass die Anordnung vom 17. Mai 2021 rechtmäßig und die Anordnung vom 21. Mai 2021 wegen unverhältnismäßiger Beschränkungen rechtswidrig gewesen sei. Das Gericht war der Auffassung, dass der behauptete Gewinn der Klägerin nur aufgrund der rechtmäßigen Anordnung vom 17. Mai 2021 entgangen sein könne.

- 5 Voore Mets legte Berufung ein mit dem Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und der Klage stattzugeben. Das Tallinna Ringkonnakohus (Berufungsgericht Tallinn) wies die Berufung mit Urteil vom 11. Mai 2022 zurück und erhielt das Urteil des Verwaltungsgerichts aufrecht.
- 6 Im zweiten Ausgangsverfahren erwarb die AS Lemeks Põlva (im Folgenden: Lemeks Põlva) vom Eigentümer eines Waldgrundstücks das Recht, den dort wachsenden Wald zu fällen. Das Keskkonnaamet bestätigte die forstwirtschaftlichen Anmeldungen vom 4. Mai 2021, womit auf diesem Grundstück in Zone 1 ein Schirmschlag und in den Zonen 2, 4, 5 und 6 Kahlschlag genehmigt wurde.
- 7 Mit Anordnung vom 21. Mai 2021 ordnete das Keskkonnaamet an, das Fällen der Bäume auf dem betreffenden Grundstück zum Schutz des Nistens von Vögeln vorläufig bis zum 26. Mai 2021 einzustellen. Der Anordnung zufolge brütet in jedem Wald mindestens ein Vogelpaar pro Hektar. Die Fortsetzung des Holzschlags berge die reale Gefahr, die Brut und Aufzucht der Vögel zu stören und Nester zu zerstören oder zu beschädigen.
- 8 Mit Anordnung vom 26. Mai 2021 ordnete das Keskkonnaamet an, auf dem betreffenden Grundstück bis zum 15. Juli 2021 kein Holz zu schlagen. Der Anordnung zufolge wurde bei einer Beobachtung festgestellt, dass auf dem Grundstück mit Sicherheit Buntspecht und Buchfink, wahrscheinlich Kohlmeise und Eichelhäher sowie möglicherweise Zilpzalp, Waldlaubsänger, Gartengrasmücke, Zaunkönig, Heckenbraunelle und Rotkehlchen brüteten.
- 9 Lemeks Põlva erhob beim Tartu Halduskohus (Verwaltungsgericht Tartu) Klagen auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Anordnungen des Keskkonnaamet vom 21. und vom 26. Mai 2021. Das Verwaltungsgericht Tartu gab den Klagen mit Urteil vom 18. Mai 2022 teilweise statt und stellte die Rechtswidrigkeit der Anordnung des Keskkonnaamet vom 27. Mai 2021 fest.
- 10 Das Keskkonnaamet beantragte mit seiner Berufung, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben, soweit den Klagen stattgegeben worden war. Lemeks Põlva beantragte mit ihrer Berufung, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben, soweit die Klagen abgewiesen worden waren. Mit Urteil vom 23. März 2023 wies das Tartu Ringkonnakohus (Berufungsgericht Tartu) die

Berufung von Lemeks Põlva zurück, gab der Berufung des Keskkonnaamet statt und hob das Urteil des Verwaltungsgerichts auf, soweit der Klage stattgegeben worden war.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 11 Voore Mets beantragt mit ihrer Kassationsbeschwerde, das Urteil des Berufungsgerichts aufzuheben sowie der Klage stattzugeben und den Kassationsbeschwerdegegner zu verurteilen, Schadensersatz in Höhe von 2 403,52 Euro, hilfsweise in der vom Gericht festgesetzten Höhe, an sie zu zahlen.
- 12 Sie trägt vor, die forstwirtschaftliche Anmeldung berechtige dazu, innerhalb von zwölf Monaten Holzschläge auszuführen, mit der Anordnung der Einstellung der Holzschläge sei dieses Recht jedoch verletzt worden. Sie habe die Holzschläge mit dem Wissen durchgeführt, dass Vögeln dadurch kein unverhältnismäßiger Schaden entstehen werde. Die frühere Praxis habe die berechnete Erwartung entstehen lassen, dass Holzschläge während der Brutzeit nicht als absichtliche Störung oder Zerstörung von Nestern angesehen würden.
- 13 Zweck von § 55 Abs. 6¹ LKS sei es nicht, ein allgemeines und umfassendes Verbot von Holzschlägen während der gesamten Brutzeit der Vögel festzulegen. Damit § 7 Abs. 1 Nr. 3 LoKS Anwendung finde, müsse eine Gefahr festgestellt werden, die objektiv nachgewiesen sein müsse. Dass im Wald auf einen Hektar mindestens ein Vogelpaar komme, sei keine reale und unmittelbare Gefahr. Die Habitatrichtlinie und die Vogelschutzrichtlinie hätten unterschiedliche Schutzniveaus. Erstere schütze gefährdete Lebensräume und Arten, Letztere alle Vögel. [Den Begriff] „Absicht“ im Sinne der Vogelschutzrichtlinie habe der Europäische Gerichtshof noch nicht ausgelegt.
- 14 Die Anordnung sei nicht verhältnismäßig, da sich die Fällung auf nur 0,2% der Bruten auswirke. Der Eigentümer sei verpflichtet, das Waldgebiet innerhalb von fünf Jahren wieder aufzuforsten. Aufgrund der Pflicht zur Wiederaufforstung stehe den Vögeln stets geeigneter Wald für den Nestbau zur Verfügung, wenn im vorigen Jahr am alten Nistplatz Wald gefällt worden sei. Das Keskkonnaamet habe den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten (Art. 2 der Vogelschutzrichtlinie) nicht Rechnung getragen.
- 15 Lemeks Põlva beantragt in der Kassationsbeschwerde, das Urteil des Berufungsgerichts Tartu ganz und das Urteil des Verwaltungsgerichts Tartu teilweise aufzuheben und den Klagen in vollem Umfang stattzugeben oder die Sache an das Berufungsgericht zur erneuten Prüfung zurückzuverweisen.
- 16 Einen Holzschlag aus dem einzigen Grund zu verbieten, dass Vögel während der Brutzeit gestört werden könnten, sei nicht verhältnismäßig und entspreche auch nicht dem Zweck der Vogelschutzrichtlinie. Die Ziele und Schutzniveaus der Vogelschutzrichtlinie und der Habitatrichtlinie seien unterschiedlich. Die Einstellung des Holzschlags könne erst angeordnet werden, nachdem Vogelbruten

festgestellt worden seien. Vor der Anordnung vom 21. Mai 2021 habe der Kassationsbeschwerdegegner auf dem Grundstück überhaupt keine Vogelbruten festgestellt.

- 17 Das Keskkonnaamet habe die Vermeidung der Störung von Vögeln strenger oder genauso streng wie für Vogelarten der Schutzkategorie I geregelt. Die nachgewiesenen Vogelarten seien weder empfindlich gegen Störungen noch geschützt. Werde festgestellt, dass es sich mit Sicherheit oder wahrscheinlich um ein Vogelnest handle, sei der Kassationsbeschwerdegegner nicht befugt, Beschränkungen in beliebigem Umfang zu verhängen. Wissenschaftlich sei nicht erwiesen, dass Holzschlag im Frühsommer die hauptsächliche und wesentliche Ursache dafür sei, dass die Population einiger Vogelarten zurückgehe.
- 18 Voore Mets und Lemeks Põlva haben das Riigikohus ersucht, kein Vorabentscheidungsersuchen an den Europäischen Gerichtshof zu richten. Nach ihrer Ansicht sind im vorliegenden Fall die Schlussanträge der Generalanwältin in der Rechtssache Skydda Skogen heranzuziehen.

Kurze Darstellung der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens

- 19 Der Verwaltungssenat des Riigikohus ist der Auffassung, dass die Entscheidung der vorliegenden verbundenen Rechtssachen die Einholung einer Vorabentscheidung zur Auslegung und Kontrolle der Gültigkeit der Vogelschutzrichtlinie erfordert.
- 20 Voore Mets beabsichtigte, gemäß forstwirtschaftlichen Anmeldungen einen Kahlschlag durchzuführen, d. h. einen Holzschlag, bei dem im Laufe des Jahres grundsätzlich sämtliche Bäume auf der Waldparzelle geschlagen werden, ausgenommen Samenbäume und zur Sicherstellung der Vielfalt der Flora und Fauna notwendige Überhälter. Lemeks Põlva beabsichtigte ebenfalls, hauptsächlich Kahlschläge durchzuführen, in einer Zone aber auch einen Schirmschlag. Ein Schirmschlag wird durchgeführt, um den Wert des Waldes zu erhöhen, seine Dichte und Zusammensetzung zu regulieren sowie die Nutzung des Holzes der in naher Zukunft ausfallenden Bäume zu ermöglichen. Dabei wird nur ein Teil der Bäume gefällt, der der vom zuständigen Minister durch Verordnung festgelegten Menge entspricht.
- 21 Nach § 7 Abs. 1 Nr. 3 LoKS ist die Ordnungsbehörde befugt, Waldarbeiten für die Dauer der Fortpflanzungszeit wildlebender Tiere zu stoppen. Nach § 7 Abs. 1 Nr. 3 LoKS kann u. a. die Einstellung von Holzschlägen angeordnet werden, um die Einhaltung der in § 55 Abs. 6¹ LKS vorgesehenen Verbote zu gewährleisten, wenn die konkrete Gefahr auftritt, dass gegen die Verbote verstoßen wird. Nach § 55 Abs. 6¹ Nr. 1 LKS ist die absichtliche Zerstörung und Beschädigung von Nestern und Eiern oder das Entfernen von Nestern verboten, nach Nr. 2 dieses Absatzes ist das absichtliche Stören von Vögeln, besonders während der Brut- und Aufzuchtzeit verboten. § 55 Abs. 3 Nr. 4 und Abs. 6¹ LKS erlauben es, Individuen der Tierarten der Schutzkategorien II oder III, darunter Vögel zu töten sowie

Vögel zu stören oder ihre Nester und Eier ausnahmsweise zu beschädigen, wenn dies erforderlich ist, um Schäden an bedeutenden landwirtschaftlichen Kulturen, Nutztieren, Fischzuchten oder anderer bedeutender Werte abzuwenden.

- 22 § 7 Abs. 1 Nr. 3 LoKS und § 55 Abs. 6¹ LKS übernehmen u. a. Art. 5 Buchst. a, b und d der Vogelschutzrichtlinie. Die Parteien streiten vor dem Riigikohus vor allem darüber, welche Umstände festgestellt sein müssen, damit Kahl- und Schirmschläge von dem in § 55 Abs. 6¹ LKS geregelten Verbot umfasst sind und die in dieser Vorschrift genannten Handlungen als absichtlich eingestuft werden. Streit besteht auch darüber, wie die in dem zu fällenden Wald nistenden Vögel nachzuweisen sind, wie die den Vögeln sowie ihren Nestern und Eiern drohende Gefahr zu bewerten ist sowie in welchem räumlichen und zeitlichen Umfang Beschränkungen zur Abwendung dieser Gefahr erforderlich sind.
- 23 Der Europäische Gerichtshof hat zur Vogelschutzrichtlinie bereits ausgeführt, dass
- die in Art. 5 vorgesehenen Verbote sämtliche wildlebenden Vogelarten im räumlichen Anwendungsbereich der Richtlinie erfassten (Skydda Skogen, Rn. 33 ff.);
 - die Kriterien, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten Ausnahmen von den in der Richtlinie vorgesehenen Verboten machen könnten, in hinreichend klaren und präzisen innerstaatlichen Rechtsvorschriften zum Ausdruck kommen müssten (Urteil C-192/11, Kommission/Polen, Rn. 56);
 - sämtliche Abweichungen der Mitgliedstaaten von Art. 5 die Voraussetzungen in Art. 9, u. a. die allgemeine Voraussetzung, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe, erfüllen sowie den in Art. 9 Buchst. a bis c aufgelisteten Ausnahmen entsprechen müssten (C-432/21, Rn. 80 ff.).
- 24 Zur Habitatrichtlinie, zu deren Hauptzielen der Schutz gefährdeter Arten, einschließlich Vogelarten, und deren Lebensräume gehört (6. Erwägungsgrund), hat der Europäische Gerichtshof ausgeführt, dass
- die Verbote in Art. 12 [Abs. 1] Buchst. a bis c grundsätzlich auch auf eine Maßnahme wie eine forstwirtschaftliche Maßnahme Anwendung finden könnten, mit der offenkundig ein anderer Zweck verfolgt werde als das Fangen oder Töten, die Störung von Individuen einer Tierart oder die absichtliche Zerstörung oder Entnahme von Eiern;
 - die Durchführung der in diesen Vorschriften vorgesehenen Schutzregelung nicht davon abhängen, dass eine bestimmte Maßnahme mit dem Risiko verbunden sei, dass sie sich negativ auf den Erhaltungszustand der betroffenen Tierart auswirke;

- bei den in diesen Vorschriften genannten Handlungen Absicht auch dann vorliege, wenn der Täter die in den Vorschriften genannten Folgen nur in Kauf nehme (Skydda Skogen, Rn. 50 ff.; C-221/04, Kommission/Spanien, Rn. 71).
- 25 Da es sich im vorliegenden Fall nicht um in Anhang IV Buchst. a der Habitatrichtlinie genannte Arten handelt, ist der Rechtsstreit eben gerade nach Maßgabe der Vogelschutzrichtlinie zu entscheiden. Ungeachtet jener Ausführungen des Europäischen Gerichtshofs sind im vorliegenden Fall Fragen aufgetreten, auf die die Vogelschutzrichtlinie und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs keine klare Antwort geben. Auch wenn der Wortlaut der Verbote der beiden Richtlinien Art. 6 des am 19. September 1979 in Bern unterzeichneten Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume umsetzt, besteht für das Riigikohus keine hinreichende Gewissheit darüber,
- ob „Absicht“ im Sinne von Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie in gleicher Weise auszulegen ist, wie in Art. 12 der Habitatrichtlinie;
 - wenn „Absicht“ im Sinne von Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie auch die Inkaufnahme der Tötung oder Störung von Vögeln oder die Zerstörung oder Beschädigung ihrer Nester oder Eier umfasst, welche Umstände ausreichend sind, um auf eine solche Inkaufnahme zu schließen;
 - ob die in Art. 9 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Vogelschutzrichtlinie enthaltene Wendung „zur Abwendung erheblicher Schäden an Wäldern“ es ermöglicht, von den in Art. 5 geregelten Verboten abzuweichen, um einen erheblichen Schaden in der Forstwirtschaft abzuwenden und ob ein solcher Schaden im Wegfall oder in einer übermäßigen Verringerung der Einnahmen aus Holzfällungen bestehen kann.
- 26 Darauf, dass die Art. 5 und 9 der Vogelschutzrichtlinie in diesen Fragen nicht klar sind, weisen u. a. die Schlussanträge der Generalanwältin in der Rechtssache Skydda Skogen hin, denen der Gerichtshof nicht ausdrücklich gefolgt ist, die er aber auch nicht widerlegt hat. Die Generalanwältin wies darauf hin, dass der Regelungsbereich der Vogelschutzrichtlinie weit sei, weil er alle wildlebenden Vögel einschließlich der nicht gefährdeten schütze. Zweck der Vogelschutzrichtlinie sei nicht, einen strengen Schutz, also den Schutz jedes Individuums, zu gewährleisten. Nach Art. 2 der Vogelschutzrichtlinie seien die Bestände der Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspreche, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen werde. Zugleich seien die Voraussetzungen für Abweichungen in Art. 9 Vogelschutzrichtlinie noch enger formuliert als in Art. 12 der Habitatrichtlinie. Werde die Beeinträchtigung von Vögeln nicht bezweckt, sondern nur in Kauf genommen, gelten aus diesen Gründen die in Art. 5 Buchst. a, b und d der Vogelschutzrichtlinie geregelten Verbote nach Ansicht der Generalanwältin im Wesentlichen nur, soweit dies notwendig sei, um die

- betreffende Arten auf dem Stand im Sinne von Art. 2 dieser Richtlinie zu halten (Schlussanträge der Generalanwältin, Rn. 70 ff.).
- 27 Andere Mitgliedstaaten haben für die Forstwirtschaft verschiedene Ausnahmen vom Verbot der Beeinträchtigung von Vögeln geregelt – neben Polen (vgl. C-432/21) z. B. auch Deutschland (vgl. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, § 45 Abs. 7). Der Europäische Gerichtshof hat nicht dazu Stellung bezogen, ob er dem Vorbringen der Kommission folgt, wonach die Ausführungen in der Rechtssache Skydda Skogen zur Absicht für Art. 5 Buchst. b und d der Vogelschutzrichtlinie gelten (C-432/21, Rn. 33).
- 28 Nach Auffassung des Riigikohus kann kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass ein Kahlschlag, der während der Brutzeit der Vögel stattfindet, mehr oder weniger gewiss zur Zerstörung von Nestern und Eiern sowie zum Tod der geschlüpften Jungvögel und zur Störung der Vögel führt, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass auf einer Waldparzelle Vögel in beachtlicher Zahl nisten. Wird bei einem Kahlschlag – unwissentlich oder wissentlich – ein Nistbaum gefällt, führt dies zwangsläufig zur Zerstörung des Nests. Selbst wenn der Nistbaum erhalten bleibt, gefährdet nicht nur der störende Lärm, sondern auch der Verlust des bisherigen Lebensraums die nistenden Vögel. Beim Schirmschlag ist die Gefahr, dass Vogelnester zerstört werden und Jungvögel eingehen, geringer, weil nur ein Teil der Bäume selektiv aus dem Wald entnommen wird.
- 29 Die Bewertung der Gefahr der Beeinträchtigung von Vögeln ist eine Prognoseentscheidung (vgl. Urteil des Senats Nr. 3-17-1545/81, Rn. 26 bis 27), und das bedeutet zwangsläufig, dass die Wahrscheinlichkeit des Eintritts nachteiliger Folgen zu bewerten ist. Zur Durchsetzung der Verbote aus § 55 Abs. 6¹ LKS mit Hilfe der Vorschriften in § 7 Abs. 1 Nr. 3 LoKS muss keine absolute oder nahezu absolute Gewissheit vorliegen. Es genügt eine konkrete Gefahr, d. h. eine Situation, in der es aufgrund einer objektiven Bewertung der erwiesenen Umstände als hinreichend wahrscheinlich angesehen werden kann, dass das zu schützende Rechtsgut in naher Zukunft geschädigt wird (vgl. § 5 des Keskkonnaseadustiku üldosa seadus [Allgemeiner Teil des Umweltgesetzbuchs] [KeÜS]; § 5 Abs. 2 des Korrakaitseadus [Polizei- und Ordnungsgesetz] [KorS]). Zur Feststellung der Gefahr ist es nicht erforderlich, die Lage der Vogelnester durch unmittelbare Beweise gesondert nachzuweisen. Im Einklang mit dem Vorsorgegrundsatz können in Bezug auf die Bruten auch mittelbar Schlussfolgerungen gezogen werden, mit Hilfe allgemeiner ornithologischer Daten und in der Wissenschaft allgemein anerkannter Methoden. Es ist nicht unvernünftig, aufgrund des Waldtyps sowie der Beobachtung einiger Individuen festzustellen, dass während der Brutzeit der Vögel Bruten stattfinden, selbst wenn der Bewirtschafter des Waldes zu einer gegebenen Zeit bei der Beobachtung Vögel nicht bemerkt hat.
- 30 In den Begründungen der ersten kurzzeitigen Anordnungen (vom 17. und 21. Mai 2021) gab das Keskkonnaamet gestützt auf wissenschaftliche Daten an, dass in den Wäldern Estlands mindestens ein Vogelpaar pro Hektar brüte. Die mögliche

Beeinträchtigung weniger nicht seltener Vögel ist ein Umweltrisiko, das durch angemessene Vorsorgemaßnahmen zu verringern ist (KeÜS § 4, § 11 Abs. 1). Ein Vogelpaar pro Hektar überschreitet nach vorläufiger Einschätzung des Senats nicht die Schwelle, bei derjenige, der Holzfällarbeiten durchführt, die Tötung oder Störung von Vögeln oder die Zerstörung oder Beschädigung ihrer Nester oder Eier in Kauf nimmt. Wird in einem solchen Wald vor dem Holzschlag oder während diesem bekannt, dass in der Zone ein Nistbaum steht, darf dieser gemäß § 55 Abs. 6¹ LKS nicht gefällt werden. Das Schlagen des übrigen Waldes bedeutet schlimmstenfalls die Zerstörung einzelner unbemerkt gebliebener Nester mit Eiern oder Jungvögeln. Jeden einzelnen Vogel und jedes einzelne Nest zu erhalten, ist nicht Ziel der Vogelschutzrichtlinie.

- 31 Im Gerichtsverfahren hat das Keskonnaamet vorgetragen, dass die wahrscheinliche Zahl der Vögel auf der Waldparzelle der Kassationsbeschwerdeführerinnen aufgrund des Waldtyps und des Alters des Waldes während der Brutzeit erheblich über der Mindestzahl gelegen habe, bei bis zu 8 bis 10 Paaren pro Hektar, d. h. auf den streitigen Parzellen insgesamt bei 74 bis 93 Paaren. Diese Annahme werde z. B. dadurch bestätigt, dass bei der Beobachtung vom 21. Mai 2021 wahrscheinliche Bruten von Gimpel und Kleiber auf dem Holzschlag von Voore Mets festgestellt worden seien. Die Entdeckung eines Gimpelpaars und eines Kleibernests bedeute nicht, dass dort nicht noch weitere Vögel nisteten. Darauf deute auch die Beobachtung von Vögeln auf demselben Grundstück, wenn auch außerhalb des Holzschlags. Sichere oder wahrscheinliche Bruten einiger Vogelarten erwiesen sich auch im Wald von Lemeks Põlva.
- 32 Bei Vorliegen dieser zusätzlichen Umstände wird nach erster Einschätzung des Senats in Kauf genommen, dass infolge des Kahlschlags während der Brutzeit Vögel getötet sowie ihre Nester und Eier zerstört werden. Der Senat folgt nicht der Auffassung von Voore Mets, wonach die in Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie geregelten Verbote nur durchgesetzt werden können, wenn der Mitgliedstaat zuvor den zufriedenstellenden Stand der betreffenden Arten im Licht von Art. 2 dieser Richtlinie festgelegt habe. Der Europäische Gerichtshof hat ausgeführt (Skydda Skogen, Rn.36), dass die Anwendung der in Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie genannten Verbote keineswegs nur den Arten vorbehalten sei, die in Anhang I dieser Richtlinie aufgeführt sind oder auf irgendeiner Ebene bedroht seien oder deren Population auf lange Sicht rückläufig sei. Dennoch ist zweifelhaft, ob ein Holzschlag als absichtliche Tötung, Störung, Zerstörung oder Beschädigung im Sinne von Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie angesehen werden kann, wenn kein Grund für die Annahme besteht, dass gefährdete Vögel in dem Bereich des Holzschlags nisten, und der Zweck der Tätigkeit nicht die Tötung oder Störung von Vögeln oder die Zerstörung oder Beschädigung ihrer Nester ist. Der Umstand, dass alle Vogelarten von dem Schutzsystem umfasst sein müssen, bedeutet nicht unbedingt, dass alle Vögel in gleicher Weise zu schützen sind. Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie ist nach seinem Zweck auszulegen, d. h. ausgehend von Art. 2. Dieses Problem kann nur der Europäische Gerichtshof verbindlich lösen. Der Begriff „Absicht“ im Sinne von Art. 5 der

Vogelschutzrichtlinie ist autonom. Sein Inhalt bestimmt sich nicht nach dem innerstaatlichen Recht.

- 33 Werden die streitigen Holzschläge als absichtliche Tötung, Störung oder Beeinträchtigung der Vögel oder Beschädigung oder Zerstörung ihrer Nester angesehen, ist im vorliegenden Fall zu klären, ob Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie es ermöglicht, von den in Art. 5 Buchst. a, b und d geregelten Verboten abzuweichen. Nach Auffassung des Senats gibt es gewichtige Argumente dafür, dass im vorliegenden Fall gemäß Art. 9 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich eine Ausnahme in Betracht kommt, die es erlaubt, von den genannten Verboten abzuweichen, um erhebliche Schäden in der Forstwirtschaft abzuwenden, und dass ein solcher Schaden grundsätzlich auch im Wegfall der Einkünfte aus einem Holzschlag bestehen kann.
- 34 Wäre es aufgrund von Verboten, während der Brutzeit Holz zu schlagen, über längere Zeit nicht möglich, überhaupt oder in wirtschaftlich rentabler Weise Holz zu ernten, könnte es sich um einen erheblichen Schaden an Wald als wirtschaftliche Ressource handeln. Die Kassationsbeschwerdeführerinnen haben zur Bekräftigung der Rechtswidrigkeit der Anordnungen im Wesentlichen vorgetragen, dass ihnen ein derartiger Schaden entstehen könne, wenn es mehrere Jahre in Folge nicht möglich sei, in der für das Unternehmen erforderlichen Zeit Holz zu schlagen. Vor allem sei als ein solcher, möglicher Schaden der Wert des erntereifen Waldes und die ausbleibenden Einkünfte aus seinem Verkauf – einschließlich Investitionen, die sich nicht auszahlen, und des durch einen Schirmschlag entstehenden wirtschaftlichen Mehrwerts – zu betrachten. Auch wenn die Kassationsbeschwerdeführerinnen im vorliegenden Fall nicht den Ersatz des Werts des Waldes verlangen (Voore Mets verlangt nur den Ersatz des Schadens, der durch die vorübergehende Einstellung der Arbeiten entstanden ist), ist die Möglichkeit, dass ein derartiger Schaden entsteht, im vorliegenden Rechtsstreit nicht irrelevant, da sie die Intensität des Eingriffs in das Eigentumsgrundrecht und die unternehmerische Freiheit der Kassationsbeschwerdeführerinnen illustriert und je nach Auslegung von Art. 9 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich eine Abweichung rechtfertigen und zusammenfassend die Rechtswidrigkeit der Anordnungen des Kassationsbeschwerdegegners verdeutlichen kann.
- 35 Es ist davon auszugehen, dass Art. 9 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Vogelschutzrichtlinie auch den Wald als wirtschaftliche Ressource und den Schaden im Blick hat, der entsteht, wenn diese ungenutzt bleibt. Diese Vorschrift beruht auf Art. 9 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Übereinkommens von Bern, wonach jede Partei des Übereinkommens Ausnahmen von den Verboten der Beeinträchtigung von Arten zulassen kann, um ernste Schäden an Wäldern und anderem Eigentum zu verhüten (englisch *forests, ... and other forms of property*; deutsch: *Wäldern, ... und anderem Eigentum*; französisch: *aux forêts, ...et aux autres formes de propriété*). Dies deutet eher darauf hin, dass die Entstehung eines Schadens an Wald als Eigentum auch in der Richtlinie grundsätzlich als Grund für eine Abweichung in Betracht gezogen wird. Dieser Ansatz entspricht auch dem in

Art. 2 der Richtlinie genannten Bestreben, die kollidierenden Interessen in Ausgleich zu bringen. Die Möglichkeit einer Abweichung zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt als Naturschätze sieht Art. 9 Abs. 1 Buchst. a vierter Gedankenstrich der Vogelschutzrichtlinie vor.

- 36 Im Licht der vorstehenden Ausführungen muss, wenn Art. 9 Abs. 1 Buchst. a dritter Gedankenstrich der Vogelschutzrichtlinie geltend gemacht wird, der voraussichtliche Schaden des Waldbewirtschafters, der eine Abweichung rechtfertigt, umso schwerwiegender sein, je gefährdeter die betreffenden Vogelarten sind, je höher die Wahrscheinlichkeit der für sie entstehenden Folgen ist und je schwerer diese Folgen sind. Nach Art. 9 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie ist Voraussetzung für jede Abweichung, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt. Die zufriedenstellende Lösung darf nicht rein theoretisch sein. Angesichts dessen, dass in Art. 2 der Vogelschutzrichtlinie wirtschaftliche Erfordernisse genannt sind, ist davon auszugehen, dass die alternative Lösung auch in wirtschaftlicher Hinsicht zufriedenstellend sein muss. Einen Schaden an Wald als Eigentum muss der Bewirtschafter des Waldes tragen, wenn der Holzschlag zum Schutz gefährdeter Vogelarten verboten werden muss oder der Holzschlag die Ziele der Richtlinie aus einem anderen Grund gefährden würde. Schadet ein Holzschlag den Zielen der Richtlinie jedoch nicht, ist eine Abweichung vielmehr zuzulassen, wenn die Alternativen es nicht ermöglichen, den Wald in einer wirtschaftlich rentablen Weise zu fällen.
- 37 Einerseits haben die Kassationsbeschwerdeführerinnen in der verbundenen Rechtssache keine überzeugenden Argumente zum Fehlen von Alternativen vorgebracht. Voore Mets behauptet nicht, dass es auf der streitigen Parzelle technisch nicht möglich sei, Holz zu einer anderen Zeit als der Brutzeit der Vögel zu schlagen, sondern dass sie den Holzschlag während der Brutzeit bevorzuge, um ihre Produktionsmittel und Arbeitskräfte optimal einsetzen zu können. Sie hat erklärt, dass in dem Konzern, zu dem sie gehöre, lediglich 10 bis 15% der jährlichen Holzschläge im Frühjahr stattfänden. Da andererseits in keiner der beiden verbundenen Rechtssachen eine wahrscheinliche Gefahr für Vogelarten, die sich in einem ungünstigen Zustand befinden, oder für den erforderlichen Bestand der auf der Parzelle festgestellten Vögel ersichtlich ist, kann nicht der Standpunkt vertreten werden, dass derartige Erwägungen eine Abweichung offenkundig nicht rechtfertigen können.
- 38 Ohne den Standpunkt des Europäischen Gerichtshofs zu grundsätzlichen Fragen der Auslegung der Vogelschutzrichtlinie abzuwarten, hält es der Senat nicht für möglich, die konkreten Umstände zu bewerten, u. a. in Bezug auf den Aspekt, ob das Verwaltungs- und das Berufungsgericht den Sachverhalt hinreichend aufgeklärt haben, einschließlich des möglichen Schadens der Kassationsbeschwerdeführerinnen in dem Fall, dass sie als alternative Lösung auf den streitigen Parzellen zu einer anderen Zeit Holz schlagen müssten.
- 39 Die Kassationsbeschwerdeführerinnen sind im Wesentlichen der Ansicht, dass, wenn ein Holzschlag [das Ziel], die Bestände der Vögel auf den erforderlichen

Stand zu bringen, nicht gefährde, das Fehlen der Möglichkeit, die oben beschriebene Abweichung zuzulassen, nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Erreichung des Ziels der Richtlinie stehen dürfte, bei der es der Unionsgesetzgeber selbst für wichtig gehalten habe, auch wirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen (Art. 2). Das Fehlen der Möglichkeit einer Abweichung oder zu strenge Voraussetzungen für diese Abweichung verstießen auch nach Auffassung des Senats wegen Unverhältnismäßigkeit gegen die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsgrundrecht, die in den Art. 16 und 17 der Charta niedergelegt sind. Aus diesem Grund hält es das Riigikohus auch für erforderlich, um Vorabentscheidung zur Vereinbarkeit der Vogelschutzrichtlinie mit den Verträgen und zu ihrer Gültigkeit, zu ersuchen, soweit sie es ausschließt, eine Abweichung zuzulassen, um den Schaden abzuwenden, der daraus entsteht, dass Wald nicht gefällt wird, falls die Antworten auf die obigen Fragen ergeben, dass eine solche Beschränkung besteht.

- 40 Festzustellen ist, dass jedoch weder in § 55 Abs. 3 Nr. 4, Abs. 6¹ LKS noch in anderen estnischen Rechtsvorschriften genaue Voraussetzungen geregelt sind, unter denen von § 55 Abs. 6¹ LKS und von dem mit dieser Bestimmung übernommenen Art. 5 Buchst. a, b und d abgewichen werden kann, um erhebliche Schäden an Wald – einschließlich des Ausbleibens von Einkünften aus einem Holzschlag – abzuwenden (vgl. C-432/21, Rn. 73). Dass eine solche Regelung fehlt, ändert aber für das Riigikohus nichts an der Erforderlichkeit, Klarheit über die Auslegung und vollständige Gültigkeit der Richtlinie zu erhalten. Sollte sich aus der Vorabentscheidung ergeben, dass den Mitgliedstaaten ein hinreichender Handlungsspielraum gelassen wurde, um Abweichungen für die Forstwirtschaft zuzulassen, könnte sich die fehlende Regelung genauerer Ausnahmen als verfassungswidrig erweisen oder den Erlass von Anordnungen im vorliegenden Fall und unter ähnlichen Umständen ausschließen.
- 41 Der Senat schließt sich der Auffassung der Gerichte an, dass die gültige forstwirtschaftliche Anmeldung und der Umstand, dass diese nicht mit Auflagen versehen wurde, nicht ausschließt, dass Anordnungen erlassen werden, um die sich aus § 55 Abs. 6¹ LKS ergebenden Verbote durchzusetzen. Eine Holzschlaggenehmigung gewährt kein vorbehaltloses Recht, Wald zu fällen. § 55 Abs. 6¹ LKS ist auch während der Gültigkeit einer forstwirtschaftlichen Anmeldung zu befolgen. Irrig ist das Vorbringen, damit werde dem Waldbewirtschafter eine Pflicht auferlegt, ornithologische Forschungen zu betreiben. Der Bewirtschafter muss die Beeinträchtigung von Vögeln abwenden, soweit sie für ihn vernünftigerweise vorhersehbar ist. Auch dann, wenn das Keskkonnaamet es irrtümlich unterlassen hat, eine Holzschlaggenehmigung mit den Auflagen zu versehen, die notwendig sind, um § 55 Abs. 6¹ LKS nachzukommen (vgl. hierzu Urteil des Senats Nr. 3-21-979/44, Rn. 26), befreit dies den Waldbewirtschafter nicht davon, gesetzliche Anforderungen zu erfüllen.
- 42 Das Keskkonnaamet hat durch die Änderung der Verwaltungspraxis berechnete Erwartungen der Kassationsbeschwerdeführerinnen nicht verletzt. Eine Verwaltungspraxis kann, insbesondere wenn sich nachträglich herausstellt, dass

sie rechtswidrig war, kein unbeschränkt geschütztes Vertrauen darin schaffen, dass die Verwaltung in Zukunft ähnlich handeln werde. Im vorliegenden Fall kann die Änderung der Praxis des Keskkonnaamet nicht als willkürlich angesehen werden. Ihr Hauptanlass war das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Skydda Skogen. Ob sich die Standpunkte des angeführten Urteils auch auf die Vogelschutzrichtlinie erstrecken und ob sich aus dem Unionsrecht ergibt, dass die Änderung der Praxis insgesamt erforderlich war, kann nach dem Vorabentscheidungsverfahren geklärt werden.

ARBEITSDOKUMENT