

**Rechtssache C-629/23**

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

**Eingangsdatum:**

16. Oktober 2023

**Vorlegendes Gericht:**

Riigikohus (Estland)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

13. Oktober 2023

**Kläger:**

MTÜ Eesti Suurkiskjad

**Beklagter:**

Keskkonnaamet

**Beteiligte:**

Keskkonnaagentuur

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Klage des Mittetulundusühing (gemeinnütziger Verein, im Folgenden: MTÜ) Eesti Suurkiskjad auf Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Verfügung des Keskkonnaamet (Umweltamt, Estland)

**Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage**

Ersuchen um Vorabentscheidung gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV über die Auslegung von Art. 1 Buchst. i, Art. 2 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 1 der Habitatrichtlinie

## **Vorlagefragen**

1. Ist Art. 14 Abs. 1 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen, dass er dazu verpflichtet, beim Erlass der in dieser Vorschrift genannten Maßnahmen einen günstigen Erhaltungszustand im Sinne von Art. 1 Buchst. i für eine regionale Population einer Art in einem bestimmten Mitgliedstaat zu gewährleisten, oder kann der Erhaltungszustand der gesamten Population im Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union berücksichtigt werden?
2. Wenn es zulässig ist, den Erhaltungszustand der gesamten Population im Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu berücksichtigen, ist die Habitatrichtlinie dann dahin auszulegen, dass sie eine förmliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, auf die sich das Verbreitungsgebiet der Population erstreckt, zur Erhaltung dieser Population voraussetzt, oder genügt es, dass der Mitgliedstaat, der die in Art. 14 der Habitatrichtlinie genannten Maßnahmen erlässt, die Situation der Population der Art in den anderen betroffenen Mitgliedstaaten ermittelt oder die Bedingungen dafür in einem nationalen Bewirtschaftungsplan festlegt?
3. Kann Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie dahin ausgelegt werden, dass eine regionale Population einer nach den Kriterien der Roten Liste der IUCN in die Gefährdungskategorie „gefährdet“ (VU) eingestuften Art einen günstigen Erhaltungszustand im Sinne der Habitatrichtlinie haben kann?
4. Kann Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 dahin ausgelegt werden, dass bei der Feststellung des günstigen Erhaltungszustands einer Art auch Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann?

## **Angeführte Vorschriften des Unionsrechts**

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: Habitatrichtlinie)

## **Angeführte Rechtsprechung der Union**

Urteile des Gerichtshofs vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente), C-217/19, EU:C:2020:291, vom 10. Oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, vom 14. Juni 2007, Kommission/Finnland, C-342/05, EU:C:2007:341, vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, und vom 7. November 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, Rn. 25

## **Angeführte Vorschriften des nationalen Rechts**

Looduskaitse seadus (Naturschutzgesetz, im Folgenden: LKS), § 1, § 3, § 46 und § 49

Jahiseadus (Jagdgesetz, im Folgenden: JahiS), § 22

## **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 Am 4. Oktober 2012 verabschiedete der Keskkonnaminister (Umweltminister, Estland) den „Aktionsplan für den Schutz und das Management von Großraubtieren (Wolf *canis lupus*, Luchs *lynx*, Braunbär *ursus arctos*) für den Zeitraum 2012-2021“. Dem Plan zufolge kann der Zustand aller Großraubtierpopulationen als gut bezeichnet werden. In dem Plan wurde das langfristige (30 Jahre) Ziel festgelegt, die Wolfspopulation unter Berücksichtigung ökologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aspekte in einem günstigen Zustand zu erhalten. Ein konkreteres Ziel für den Zeitraum 2012-2021 war die Erhaltung von 15 bis 25 Wolfsrudeln mit Welpen jährlich (Gesamtpopulationsgröße etwa 150-250 Exemplare) vor Beginn der Jagdsaison (im Herbst). Innerhalb dieses Bereichs waren jährliche Zielvorgaben entsprechend den Ergebnissen des Monitorings festzulegen, und der Bestand sollte durch Bejagung innerhalb dieser Bereiche gehalten werden.
- 2 Das Keskkonnaamet (Umweltamt, im Folgenden: KeA) legte die Wolfsjagdquote für das Jagdjahr 2020/2021 im Gebiet der Republik Estland auf der Grundlage von § 22 Abs. 2 JahiS durch Verfügung vom 29. Oktober 2020 (im Folgenden: KeA-Verfügung) als einen ersten Teil auf 140 Exemplare fest. Gemäß der Verfügung ist das KeA berechtigt, die durch die Verfügung festgelegte Wolfsjagdquote zu ändern, nachdem die Keskkonnaagentuur (Umweltagentur, im Folgenden: KAUR) insoweit Vorschläge gemacht hat. Die KAUR schätzt, dass der Jagddruck auf Wölfe aufgrund der schlechten Schneeverhältnisse im Jahr 2019 unter der Wachstumsrate der Population lag, und schätzt die Zahl der Wolfswürfe im Herbst 2020 auf 32 bis 34. Hauptziel des Managements war es, bis 2021 durchschnittlich 20 Wolfswürfe auf dem estnischen Festland zu haben, wobei die Population so gleichmäßig wie möglich auf geeignete Lebensräume verteilt sein sollte.
- 3 Der MTÜ Eesti Suurkiskjad (im Folgenden: Kläger) erhob Klage auf Nichtigerklärung der KeA-Verfügung beim Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland), das die Klage mit Urteil vom 1. Oktober 2021 abwies. Das Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn) stellte fest, dass die Festlegung der Jagdquote auf der Grundlage von § 22 Abs. 2 JahiS eine Ermessensentscheidung sei, die das Gericht nicht anstelle der Verwaltungsbehörde treffen könne. Das Gericht könne beurteilen, ob alle relevanten Daten bei der Festlegung der Jagdquote berücksichtigt worden seien und ob sie nicht willkürlich festgelegt worden sei. Das Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn) stellte fest, dass der Wolf nach der Habitatrichtlinie eine Art von gemeinschaftlichem Interesse sei, die streng geschützt werden müsse,

Anhang IV der Richtlinie aber eine Ausnahme vom Verbot der Wolfsjagd u. a. für die estnische Wolfspopulation vorsehe, die in Anhang V der Richtlinie aufgeführt sei. Nach Ansicht dieses Gerichts wurden beim Erlass des Verwaltungsakts der von der KAUR erstellte Monitoringbericht und der diesem beigefügte Vorschlag für die Organisation der Wolfsjagd berücksichtigt.

- 4 Der Kläger legte Berufung beim Tallinna Ringkonnakohus (Berufungsgericht Tallinn, Estland) ein und beantragte, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und der Klage mit einem neuen Urteil stattzugeben. Das Tallinna Ringkonnakohus (Berufungsgericht Tallinn) wies die Berufung mit Urteil vom 30. Juni 2022 zurück und ließ den verfügenden Teil des Urteils des Verwaltungsgerichts unverändert, ersetzte jedoch teilweise die Begründung des Urteils. Das Berufungsgericht berücksichtigte bei seinen Erwägungen auch den Aktionsplan für den Schutz und das Management von Großraubtieren für den Zeitraum 2022-2031.
- 5 Das Berufungsgericht stellte u. a. fest, dass sich die von der Habitatrichtlinie vorgeschriebenen Beschränkungen in Bezug auf die Anhänge IV und V der Richtlinie erheblich voneinander unterschieden. Anders als bei der finnischen Population seien Erhaltungsmaßnahmen zum Schutz der estnischen Wolfspopulation zulässig, aber nicht vorgeschrieben. Daher seien die Vorgaben des Gerichtshofs in seiner Entscheidung in der Rechtssache *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* hier nicht in vollem Umfang relevant. Der Standpunkt des Gerichtshofs in der angeführten Rechtssache, wonach der Teil des natürlichen Verbreitungsgebiets einer Population, der sich auf Teile des Hoheitsgebiets eines Drittstaats erstreckt, in dem keine Verpflichtung zu einem strengen Schutz von Arten von unionsweitem Interesse bestehe, nicht beurteilt werden könne, sei auch außerhalb des Kontexts von Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie für die Beurteilung der Zulässigkeit von Tätigkeiten, die den Erhaltungszustand einer Art beeinträchtigen könnten, von Bedeutung. Estland könne bei der Festlegung der Jagdquoten nur den Teil des natürlichen Verbreitungsgebiets der Wölfe berücksichtigen, in dem die Population durch Unionsrecht geschützt sei. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs verbiete es nicht, Wanderungsbewegungen und Einflüsse zwischen Mitgliedstaaten auf den Erhaltungszustand der Population einer Art zu berücksichtigen. Es gebe keine Belege dafür, dass die Bedingungen von Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie für die langfristige Bewahrung des Erhaltungszustands ohne Berücksichtigung der russischen Population nicht erfüllt wären. Es sei daher nicht unzulässig, die von Polen, Litauen und Lettland ergriffenen Erhaltungsmaßnahmen zu berücksichtigen, auch wenn dies nicht im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden geschehe.
- 6 Laut dem von der Kommission in Auftrag gegebenen Bericht „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe“ (2015) umfasse die baltische Wolfspopulation in den Mitgliedstaaten der Union (ohne die Teile außerhalb der EU) ungefähr 900 bis 1 400 Exemplare (davon 20 % in Estland), wobei der Zustand der Population stabil sei und der Kategorie LC (*least concern*) der Roten

Liste der IUCN entspreche, d. h., nicht als gefährdet eingestuft sei (S. 47). Es sei daher nicht sachgemäß, Parallelen zu den Wolfspopulationen in Karelien (etwa 150 Exemplare in Finnland) und Skandinavien (in Schweden und Norwegen zusammen 250 bis 300 Exemplare) zu ziehen, die dem Bericht zufolge EN (*endangered*), d. h. gefährdet, seien.

- 7 Der Kläger hat Kassationsbeschwerde eingelegt und beantragt, das Urteil des Berufungsgerichts teilweise aufzuheben und ein neues Urteil zu erlassen, mit dem der Klage stattgegeben wird. Der Beklagte beantragt, die Kassationsbeschwerde zurückzuweisen.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 8 Der **MTÜ Eesti Suurkiskjad** machte im ersten und im zweiten Rechtszug im Wesentlichen geltend, dass der Erhaltungszustand des Wolfs in Estland nicht günstig sei und die Bejagung von 140 Wölfen das Erreichen eines günstigen Zustands erschwere, dass der Aktionsplan die von der Europäischen Kommission verabschiedeten Leitlinien (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) (im Folgenden: Leitlinien der Europäischen Kommission von 2008) nicht umsetze, dass die KeA-Verfügung die Tötung fast aller fortpflanzungsfähiger Exemplare in einer einzigen Jagdsaison erlaube, dass die Wolfsbejagung nicht auf Schadensgebiete ausgerichtet sei und dass die Jagdquoten nicht unter Berücksichtigung des Lebensraumverlusts (intensive Abholzung) und der bei Wölfen auftretenden Krankheiten festgelegt würden. Der MTÜ Eesti Suurkiskjad stellte auch die Richtigkeit, Hinlänglichkeit und Genauigkeit der wissenschaftlichen Daten, Analysen und Methoden in Frage, die der KeA-Verfügung zugrunde lagen.
- 9 Im Kassationsverfahren hat der Kläger darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof entschieden habe, dass Arten, die auf einer nationalen Roten Liste stünden, als sich im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Habitatrichtlinie in einem ungünstigen Zustand befindend gälten (Urteil Kommission/Finnland, C-342/05, Rn. 26, und Kommission/Finnland [Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente], C-217/19, Rn. 79 und 80). Estland könne die Kriterien für einen günstigen Zustand nicht anders auslegen. Der ungünstige Zustand des Wolfs sei bereits 2008 (Rote-Liste-Kategorie „potenziell gefährdet“) und mit Sicherheit spätestens 2019, also vor Erlass der KeA-Verfügung, bekannt gewesen. Bei umweltbezogenen Entscheidungen, einschließlich Entscheidungen betreffend den Zustand der Population oder des Lebensraums einer Art, müssten wissenschaftliche Zweifel ausgeschlossen sein (Urteil Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, Rn. 66 und 69).
- 10 Der Kläger hat darauf hingewiesen, dass der Wolf nach den Kriterien der IUCN in der Roten Liste in der Kategorie „gefährdet“ geführt werde. Die zweite, umfassendere Methode zur Bestimmung des Zustands der Art sei die Modellierung der Lebensfähigkeit der Art (population viability analysis), die für den estnischen Wolf erst für die Zukunft geplant sei. Beide Bewertungsmethoden

würden auch in den von der Kommission in Auftrag gegebenen Leitlinien behandelt. Gemäß den Leitlinien könne der Zustand eines Großraubtiers nicht als günstig angesehen werden, wenn auch nur ein Indikator auf einen ungünstigen Zustand hinweise (S. 22). Während der Beklagte argumentiert hat, dass die Leitlinien nicht verbindlich seien, macht der Kläger geltend, dass es keine Rechtfertigung dafür gebe, sie nicht zu befolgen, und keine alternative Methode von ähnlichem Gewicht vorgelegt worden sei. Die Leitlinien seien auch von Generalanwältin J. Kokott herangezogen worden (Schlussanträge in den Rechtssachen Kommission/Finnland, C-342/05, EU:C:2006:752, Nr. 52, und Aliața pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, Nr. 39).

- 11 Der Kläger trägt vor, dass das Berufungsgericht in seinem Urteil nicht auf das Vorsorgeprinzip eingegangen sei. Im Rahmen des Naturschutzes müssten ausreichend wirksame Erhaltungsmaßnahmen ergriffen werden, bevor sich der Zustand einer Art oder eines Lebensraums verschlechtere (Schlussanträge der Generalanwältin in der Rechtssache Kommission/Irland, C-418/04, EU:C:2006:569, Nrn. 58 bis 60). Im Urteil Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola habe der Gerichtshof entschieden, dass ein Bestandpflegeplan für Großraubtiere nicht automatisch eine Grundlage für die Anwendung von Ausnahmen nach Art. 16 sein könne, sondern dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme stets von Fall zu Fall geprüft werden müssten (Rn. 49 bis 53). Entsprechend sollte bei der Festlegung einer Jagdobergrenze für eine Art nach Anhang V verfahren werden. Die Ziele von Art. 2 Abs. 1 und 2 der Habitatrichtlinie seien wichtiger als die in Art. 2 Abs. 3 genannte Möglichkeit, auch gesellschaftliche und kulturelle Auswirkungen zu berücksichtigen (Urteil First Corporate Shipping, C-371/98, Rn. 25).
- 12 Das **KeA** hat im Wesentlichen vorgebracht, dass der Wolf in Estland in keine der Schutzkategorien im Sinne von § 46 LKS falle. Estland verfüge über eine geografische Ausnahmeregelung in der Habitatrichtlinie, wonach Wölfe auf der Grundlage eines Aktionsplans gemäß § 49 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 LKS bejagt werden dürften. Der Aktionsplan, der nicht verbindlich sei und nicht gerichtlich überprüft werden könne, werde in Zusammenarbeit mit den besten Wissenschaftlern, Sachverständigen, verantwortlichen Behördenvertretern und Interessengruppen auf diesem Gebiet ausgearbeitet. Nach Ansicht des KeA haben die erwähnten Leitlinien der Europäischen Kommission Hinweischarakter. Der Beklagte hat darauf hingewiesen, dass sich die Wolfspopulation in Estland in einem günstigen Zustand befinde. Aufgrund der geringen Größe des Gebiets könne die Population nicht nur innerhalb Estlands bewertet werden. Der Bestand des baltischen Teils der Wolfspopulation innerhalb der Europäischen Union werde auf 870 bis 1400 Exemplare geschätzt. Die Entwicklung der Wolfsbestände könne als stabil und Schwankungen des Bestands könnten als normal angesehen werden. Seit 2002 habe sich der Wolfsbestand fast verdreifacht. Nach den Prognosen im Wildmonitoringbericht liege die vorläufig prognostizierte Anzahl der Würfe bei 32 bis 34, was 320 bis 340 Exemplaren entspreche. Mit einer Bejagung von 140 Exemplaren könne Estland seine Verpflichtungen gegenüber der Union erfüllen.

- 13 Im Kassationsverfahren hat das KeA darauf hingewiesen, dass das Management des Wolfsbestands auf den Ergebnissen des Monitorings und einer wissenschaftlichen Analyse beruhe und dass das Ziel des Aktionsplans nicht nur darin bestehe, den günstigen Zustand des Wolfs zu erhalten, sondern auch im Wolfsmanagement, da Angriffe auf Nutz- und Haustiere in Estland recht häufig seien. Die Ausnahme von Anhang IV der Habitatrichtlinie sei von Estland wegen des guten Zustands der Wölfe in Estland und der möglichen negativen Auswirkungen auf andere Wildarten, Eigentum und die menschliche Gesundheit im Fall hoher Besiedlungsdichten beantragt worden. Die IUCN-Kategorie „gefährdet“ werde nicht auf der Grundlage der Kriterien der Habitatrichtlinie vergeben. Nach der Natura-Bewertungsmethodik befinde sich der Wolf in Estland weiterhin in einem günstigen Zustand. Außerdem habe sich der Zustand des Wolfs nach den Kriterien der Roten Liste nicht wirklich verschlechtert, vielmehr habe sich die Bewertungsmethodik geändert.
- 14 Das KeA hat ausgeführt, dass sich die Verpflichtung zur Berücksichtigung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aspekte bei der Erstellung eines Aktionsplans aus § 49 Abs. 3 LKS ergebe. Ziel des Artenschutzes sei es, ein Gleichgewicht zwischen dem günstigen Zustand der Art auf der einen und wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekten auf der anderen Seite zu gewährleisten. Wenn das KeA auf der Grundlage einer umfassenden Beurteilung, die sich auf die Schlussfolgerungen aus den wissenschaftlich erhobenen Daten und die im Aktionsplan zusammengefassten besten Kenntnissen stütze, zu der Auffassung gelangt sei, dass der Zustand der Art günstig sei und auch nach der Erfüllung der Jagdquote günstig bleiben werde, liege die Beweislast für das Gegenteil beim Kläger.
- 15 Die **KAUR** hat ausgeführt, dass für die Empfehlung der Jagdquote und -struktur für das laufende Jahr Prognosen über das Wachstum der Population herangezogen würden, die auf dem Bestand des Vorjahres, der Anzahl der bejagten Exemplare und verschiedenen biologischen Indikatoren beruhten. Dabei sei ein etwaiger Fehler einkalkuliert worden, und das Vorsorgeprinzip sei beachtet worden. Der derzeitige günstige Zustand des Wolfs (mindestens 15 Würfe) sei im Jahr 2007 erreicht worden und sei seitdem nicht mehr unterschritten worden (17 bis 32 Würfe, im Durchschnitt 24). Vor der Jagdsaison 2020 habe es verlässliche Nachweise für 22 Würfe gegeben, und am 28. Dezember 2020 seien es bereits 26 Würfe gewesen. In den letzten 15 Jahren sei bei der regionalen Verteilung der Vorschläge zur Wolfsbejagung nicht nur die Populationsdichte der Wölfe berücksichtigt worden, sondern auch das Ausmaß und die räumliche Verteilung der Schäden, die sie an Nutz- und Haustieren verursacht hätten. Die von Wölfen verursachten Schäden an Nutztieren seien im Jahr 2020 die höchsten seit 2007 gewesen (1 326 Schafe, 44 Rinder und 44 Hunde seien getötet worden). Die Bejagung von Wölfen in Naturschutzgebieten und angrenzenden Gebieten sei stärker eingeschränkt worden.
- 16 Im Kassationsverfahren hat die **KAUR** darauf hingewiesen, dass die IUCN-Kriterien entwickelt worden seien, um den Erhaltungszustand von Arten auf

globaler Ebene zu bewerten. Bei der Bewertung nach der Roten Liste werde der Zustand der Arten auf nationaler Ebene untersucht, aber bei Arten mit hohen territorialen Ansprüchen, relativ geringem Bestand und hoher Migrationsfähigkeit, wie z. B. dem Wolf, würden die Populationen jedoch auf länderübergreifender Ebene betrachtet. Die Lenkungsgruppe für die Bewertung der Roten Liste Estlands habe insbesondere im Hinblick auf mögliche negative Zukunftsszenarien beschlossen, die Kategorie nur um eine Stufe auf „gefährdet“ herabzustufen. Grund für diese Entscheidung sei u. a. die auf dem Anstieg des Wolfsbestands und der Zunahme der verursachten Schäden beruhende Verschlechterung der öffentlichen Meinung, die zu einer politischen Entscheidung führen könnte, den Wolfsbestand deutlich zu reduzieren (wie in Schweden geschehen), sowie zur Errichtung von Grenzzäunen an der Ostgrenze, die die Bewegung der Tiere einschränken würden. Der Aktionsplan berücksichtige nicht nur ökologische, sondern auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte, um den günstigen Zustand der Wolfspopulation zu bestimmen. Der gewünschte Mindestbestand werde in erster Linie aus ökologischer Sicht bestimmt, während das Höchstmaß aus gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Sicht festgelegt werde (Toleranzgrenze).

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

- 17 Nach § 1 Abs. 1 LKS ist eines der Ziele des LKS der Schutz der Natur durch die Gewährleistung eines günstigen Zustands der wildlebenden Tiere. Nach § 3 Abs. 2 LKS gilt der Zustand einer Art als günstig, wenn der Bestand ihrer Population darauf hindeutet, dass die Art in fernerer Zukunft weiterhin ein lebensfähiger Bestandteil ihres natürlichen Lebensraums oder ihres Fortpflanzungslebensraums sein wird, wenn ihr natürliches Verbreitungsgebiet nicht abnimmt und wenn ein ausreichend großer Lebensraum für die langfristige Erhaltung der Population der Art vorhanden ist und wahrscheinlich auch weiterhin vorhanden sein wird.
- 18 Die Verpflichtung, den günstigen Zustand der Art zu erhalten, ergibt sich aus der Habitatrichtlinie. In Art. 1 Buchst. i der Richtlinie wird der Erhaltungszustand einer Art definiert als die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Art. 2 bezeichneten Gebiet (d. h. im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat) auswirken können. Nach dieser Bestimmung wird der Erhaltungszustand als „günstig“ betrachtet, wenn aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

- 19 In Anbetracht dessen, dass die einschlägigen Bestimmungen des LKS die Habitatrichtlinie umsetzen, sind die Begriffe „Zustand“ und „Erhaltungszustand“ in diesem Zusammenhang als synonym zu betrachten. Aus Gründen der Klarheit wird im Folgenden durchgehend die Bezeichnung „Erhaltungszustand“ verwendet.
- 20 Arten von gemeinschaftlichem Interesse sind gemäß Art. 1 Buchst. g der Habitatrichtlinie in deren Anhängen II, IV und/oder V aufgeführt. Der Wolf ist in allen diesen Anhängen aufgeführt: in Anhang II, da für die Erhaltung dieser Art besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen, und in Anhang IV als streng zu schützende Tierart von gemeinschaftlichem Interesse, wobei jedoch von Anhang IV u. a. die estnischen Populationen, die in Anhang V als Tierart von gemeinschaftlichem Interesse, deren Entnahme aus der Natur und Nutzung Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen sein kann, aufgeführt sind, ausgenommen sind.
- 21 In Estland ist die Erstellung eines Aktionsplans für die Erhaltung und das Management einer Art in § 49 LKS geregelt, der in Abs. 1 die Erstellung eines Aktionsplans zur Gewährleistung u. a. eines günstigen Zustands (d. h. Erhaltungszustands) der Art vorsieht, wenn die Ergebnisse der wissenschaftlichen Bestandsaufnahme der Art zeigen, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen dies nicht gewährleisten, oder wenn eine internationale Verpflichtung dies erfordert (Nr. 2), sowie das Management einer Art, wenn die Ergebnisse der wissenschaftlichen Bestandsaufnahme der Art zeigen, dass eine Zunahme ihres Bestands erhebliche negative Auswirkungen auf die Umwelt oder eine Bedrohung für die menschliche Gesundheit oder das Eigentum haben würde (Nr. 3). Der Aktionsplan muss Angaben über die Biologie, den Bestand und die Verbreitung der Art, die Bedingungen für die Gewährleistung eines günstigen Zustands der gefährdeten Art, die Gefährdungen, das Ziel der Erhaltung oder des Managements, die Rangfolge und den Zeitplan der Maßnahmen, die zur Erreichung eines günstigen Zustands der Art oder für deren Management erforderlich sind, sowie das Budget für die Organisation der Erhaltung oder des Managements enthalten (Abs. 2).
- 22 Der 2012 verabschiedete Aktionsplan zielt u. a. darauf ab, den günstigen Erhaltungszustand des Wolfs sowohl auf der Ebene der estnischen als auch auf der Ebene der baltischen Populationen zu erhalten. In dem Aktionsplan wird erläutert, dass die baltische Wolfspopulation Teil der eurasischen Metapopulation des Wolfs ist, deren Verbreitungsgebiet Estland, Lettland, Litauen, den Nordosten Polens, Belarus, den Norden der Ukraine und einen Teil der russischen Oblaste umfasst. Der Aktionsplan gibt den ungefähren Bestand der Wölfe in Lettland (Stand 2008), Litauen (Stand 2008) und in den an Estland angrenzenden Gebieten Russlands (Stand 2010) an. Es wird auf das Vorhandensein von Plänen zur Erhaltung bzw. zur Erhaltung und zum Management des Wolfs in den Nachbarländern hingewiesen (z. B. haben Lettland, Belarus und Finnland solche Pläne, Litauen und Polen sind dabei, sie zu erstellen, Russland hat keinen solchen Plan), und es werden Informationen darüber gegeben, ob der Wolf in diesen

Ländern jagdbar ist. Im Bereich der internationalen Zusammenarbeit werden im Aktionsplan insbesondere die Teilnahme eines estnischen Vertreters an der IUCN-Arbeitsgruppe sowie die Verbindungen zu Kollegen in Finnland, Schweden, Norwegen, Lettland, Litauen, Polen und Russland hervorgehoben. Gemäß dem Aktionsplan findet ein regelmäßiger Informationsaustausch mit den lettischen Kollegen über die Entwicklung der Bestände von Großraubtieren und über die Jagdquote statt. Im Aktionsplan wird die Auffassung vertreten, dass der Erhaltungszustand der estnischen Großraubtierpopulationen als günstig angesehen werden könne.

- 23 Der Aktionsplan 2022 gibt einen Überblick über die 2018/2019 durchgeführte genetische Untersuchung der Wolfspopulation, die zu einer konservativeren Schätzung der Wolfspopulation von mindestens 65 Exemplaren und einer optimistischeren Schätzung von mindestens 122 Exemplaren führte. Beide Zahlen wurden jedoch als zu niedrig eingeschätzt. Dem Aktionsplan zufolge lag die Zahl der Würfe im Jahr 2020 bei 31. Der Aktionsplan macht deutlich, dass die Großraubtierpopulationen in Estland als Teil der baltischen Populationen betrachtet werden müssen, dass aber unabhängig vom Erhaltungszustand der baltischen Populationen der Erhaltungszustand und die Nachhaltigkeit der lokalen Populationen in Estland sicherlich ebenfalls wichtig sind. Während der Zustand der baltischen Populationen nach den Kriterien der Roten Liste der IUCN als „nicht gefährdet“ eingestuft wird, wird die estnische Population als „gefährdet“ (*vulnerable*) eingestuft, wobei der Grad der Gefährdung aufgrund der angenommenen guten Vernetzung mit benachbarten Populationen um eine Stufe herabgestuft wurde – würde man nur den Zustand der Population innerhalb Estlands berücksichtigen, so wäre die Bewertung „stark gefährdet“ (*endangered*). Es ist wahrscheinlich, dass sich der Zustand der Populationen schnell verschlechtern kann, wenn der Jagddruck zu hoch ist oder andere Faktoren (z. B. Krankheiten) auftreten. Der Schwellenwert für die Wolfspopulation wurde auf 20 bis 30 Wolfsrudel mit Welpen unter einem Jahr vor der Jagdsaison und eine Frühjahrszahl von Exemplaren im fortpflanzungsfähigen Alter bzw. eine Grundpopulation von > 140 Exemplare festgelegt. Die Begrenzung beruht auf der rechnerischen Größe der baltischen Population jeder Art, den entsprechenden Empfehlungen der IUCN und der LCIE, wonach die baltische Gesamtpopulation mindestens 1 000 Exemplare im Fortpflanzungsalter umfassen sollte, dem Anteil der estnischen Waldlebensräume am Verbreitungsgebiet der baltischen Population (ca. 20-25 %) und der unterdurchschnittlichen Populationsdichte des baltischen Verbreitungsgebiets der Paarhufer als Beutetierart in Estland sowie den Schätzungen der Alters- und Sozialstruktur der Population durch die Wildtierüberwachungsspezialisten der KAUR und der gesellschaftlichen Toleranz Estlands. Als Risikofaktoren für die Wolfspopulation werden im Aktionsplan u. a. Überjagung und beispielsweise mangelnde internationale Zusammenarbeit hervorgehoben.
- 24 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist nicht klar, ob beim Erlass der in Art. 14 der Habitatrichtlinie vorgesehenen Maßnahmen ein günstiger Erhaltungszustand im Sinne von Art. 1 Buchst. i für eine regionale Population

einer Art in einem bestimmten Mitgliedstaat aufrechterhalten werden muss oder ob der Erhaltungszustand der gesamten Population (im Fall Estlands der baltischen Population) im Gebiet der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden kann. Diese Frage ist für die Entscheidung der vorliegenden Sache von Bedeutung, da der günstige Erhaltungszustand der baltischen Wolfspopulation unstreitig ist, es nach Ansicht des Klägers aufgrund der IUCN-Bewertung aber nicht möglich ist, den Erhaltungszustand der regionalen estnischen Wolfspopulation als günstig anzusehen. Der Aktionsplan 2022 befasst sich mit beiden Ebenen, aber nach den Erläuterungen des Beklagten stützt sich der Aktionsplan 2012 bei der Bewertung der Übereinstimmung der Wolfspopulation mit den IUCN-Kriterien auf die Ebene der baltischen Population.

- 25 Eine grammatikalische Auslegung der Habitatrichtlinie würde auf den ersten Blick für einen breiteren Populationsansatz sprechen (Art. 1 Buchst. i bezieht den Erhaltungszustand der Art auf den Bestand „in dem in Art. 2 bezeichneten Gebiet“, d. h. „im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat“). Andererseits werden die verschiedenen Verpflichtungen, den Artenschutz zu gewährleisten, zu überwachen und darüber zu berichten, jedem Mitgliedstaat individuell und nicht in Bezug auf die Gesamtheit der Populationen auferlegt. Auch Anhang IV der Richtlinie, der Ausnahmen u. a. von der Regelung zum Schutz des Wolfs vorsieht, indem dieser von Anhang IV in Anhang V überführt wird, enthält keine Aussage über die Population als Ganzes, sondern behandelt die Populationen jedes Landes getrennt.
- 26 Soweit dem vorliegenden Gericht bekannt ist, hat der Gerichtshof diese Frage in seiner bisherigen Rechtsprechung nicht eindeutig beantwortet. Zwar hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* die Notwendigkeit der Gewährleistung eines günstigen Erhaltungszustands im Rahmen einer Ausnahmeregelung nach Art. 16 der Habitatrichtlinie geprüft und u. a. klargestellt, dass die Auswirkungen der Ausnahmeregelung auf die verschiedenen Gebiete der Population zu prüfen seien (Rn. 58 und 59 des Urteils), doch hat er sich in dieser Rechtssache nicht zu der Frage geäußert, von welchem Gebiet auszugehen ist, wenn Art. 14 Anwendung findet oder wenn der Erhaltungszustand der Population in verschiedenen Gebieten unterschiedlich ist. Der Gerichtshof vertrat ausdrücklich lediglich die Auffassung, dass der Teil des natürlichen Verbreitungsgebiets der betreffenden Population, der sich auf bestimmte Teile des Hoheitsgebiets eines Drittstaats erstreckt, der nicht an die Verpflichtungen zum strengen Schutz der Arten von Interesse für die Europäische Union gebunden sei, nicht berücksichtigt werden könne (ebd., Rn. 60). Folglich können die Teile der baltischen Population außerhalb der Europäischen Union (darunter die Russlands) im vorliegenden Fall sicherlich nicht berücksichtigt werden.
- 27 In den Leitlinien der Europäischen Kommission von 2008 wird erläutert, dass es viele verschiedene Ansätze zur Definition einer Population gebe und dass eine Population eine hierarchische Struktur mit mehreren Ebenen sei. Nach den Leitlinien entspricht der in der Habitatrichtlinie verwendete Begriff der Population

wissenschaftlich gesehen am ehesten dem Begriff der Teilpopulation, doch wird in den Leitlinien der Einfachheit halber das Wort „Population“ verwendet (S. 7 und 8). In den Leitlinien wird anerkannt, dass der Erhaltungszustand einer Population am zutreffendsten durch eine Bewertung der Gesamtpopulation und nicht durch eine Bewertung der Populationsteile innerhalb der einzelnen Ländergrenzen beurteilt werden kann (S. 23). Andererseits weisen die Verfasser der Leitlinien darauf hin, dass der Ansatz der Richtlinie formell immer noch mitgliedstaatspezifisch sei und ein breiterer Ansatz eine Klarstellung der Kommission erfordern würde, um die Mitgliedstaaten von der länderspezifischen Verpflichtung zu befreien (S. 26). Ein Ansatz auf der Populationsebene würde jedoch auch bedeuten, dass grenzüberschreitende Bewirtschaftungspläne oder zumindest die Festlegung bestimmter Bedingungen in einem nationalen Plan erforderlich wären, die Populationen benachbarter Staaten erfüllen müssten, um berücksichtigt zu werden und gegebenenfalls Veränderungen der Situation Rechnung zu tragen (dies würde eine kontinuierliche Überwachung der grenzüberschreitenden Situation durch wissenschaftliche Zusammenarbeit erfordern) (S. 27). Soweit dem vorlegenden Gericht bekannt ist, gibt es zumindest in Bezug auf die Erhaltung des Wolfs keine formelle Zusammenarbeit, sondern nur eine informelle Kommunikation zwischen Wissenschaftlern.

- 28 Wie die Leitlinien der Kommission aus dem Jahr 2008 nahelegen, wäre daher eine Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erforderlich, um die Population auf breiterer Ebene zu erfassen. Sollte der Gerichtshof bei der Beantwortung der ersten Frage die Auffassung vertreten, dass für die Anwendung von Art. 14 der Habitatrichtlinie der Erhaltungszustand der gesamten Population im Gebiet der Mitgliedstaaten entscheidend ist, stellt sich die Frage, ob die Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass sie eine förmliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, auf die sich das Verbreitungsgebiet der Population erstreckt, zur Erhaltung dieser Population voraussetzt, einschließlich der Koordinierung von Erhaltungs- und Managementmaßnahmen oder sogar eines gemeinsamen Bewirtschaftungsplans, oder ob es, wenn dies nicht der Fall ist, ausreicht, dass der Mitgliedstaat, der die in Art. 14 der Habitatrichtlinie genannten Maßnahmen erlässt, die Situation der Population der Art in den anderen betroffenen Mitgliedstaaten ermittelt, oder ob außerdem im nationalen Bewirtschaftungsplan die konkreten Bedingungen festgelegt werden müssen, die die Populationen benachbarter Staaten erfüllen müssen, damit die Maßnahmen in der vorgesehenen Weise durchgeführt werden können.
- 29 Für den Fall, dass der Gerichtshof die Auffassung vertritt, dass auch der Erhaltungszustand der regionalen Population eines Mitgliedstaats günstig sein muss, um Maßnahmen nach Art. 14 ergreifen zu können, muss die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Beurteilung des Erhaltungszustands der Population nach der Habitatrichtlinie und der Beurteilung nach den Kriterien der Roten Liste der IUCN beantwortet werden. Das vorlegende Gericht ersucht daher den Gerichtshof um Klärung der Frage, ob Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass eine regionale Population einer nach den Kriterien der Roten Liste der IUCN als gefährdet (*vulnerable*) eingestuften Art keinen günstigen

Erhaltungszustand im Sinne der Habitatrichtlinie haben kann. Die Argumentation des Gerichtshofs in den Urteilen Kommission/Finnland, C-342/05 (Rn. 26 und 27) und Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente), C-217/19 (Rn. 77 bis 80), die allerdings unterschiedlich ausgelegt werden können, scheint darauf hinzudeuten. Ein entsprechender Zusammenhang wird auch in den Leitlinien der Kommission von 2008 (S. 18 bis 20) hergestellt.

- 30 Im vorliegenden Rechtsstreit haben der Beklagte und die KAUR stets betont, dass eine Erhöhung der Zahl der Wölfe zu starken sozialen und wirtschaftlichen Konflikten in der Gesellschaft führen würde. Eines der Hauptargumente für die Zulassung der Wolfsjagd ist die Notwendigkeit, Wildschäden zu verringern. Art. 2 Abs. 3 der Habitatrichtlinie, wonach die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung tragen müssen, scheint dieses Argument in gewisser Weise zu stützen. Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts ist es folgerichtiger, die Richtlinie dahin auszulegen, dass wirtschaftliche und gesellschaftliche Erwägungen bei der Wahl der Maßnahmen nur unter der Bedingung berücksichtigt werden können, dass der günstige Erhaltungszustand der Population gewährleistet ist, und dass die Feststellung des günstigen Erhaltungszustands der Population eine rein naturwissenschaftliche Bewertung ist, die nicht von solchen nicht umweltbezogenen Erwägungen abhängt. Unter der Voraussetzung, dass ein günstiger Erhaltungszustand gewährleistet ist, können diese Erwägungen u. a. für eine Begrenzung des Populationswachstums sprechen (siehe auch die Leitlinien der Kommission von 2008, S. 24).
- 31 Das vorlegende Gericht ersucht daher den Gerichtshof, die Frage zu beantworten, ob Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 dahin ausgelegt werden kann, dass bei der Feststellung des günstigen Erhaltungszustands einer Art auch Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur Rechnung getragen werden kann.