

## Hinweis

## Białowieża-Urwald in Gefahr: Die Säge war's, nicht der Borkenkäfer ...

EuGH verurteilt Polen wegen Missachtung des Natura 2000-Regimes und des Artenschutzes

Der Naturschutz hat im jahrelangen Streit um den Holzeinschlag und die Holzbringung in Polens Białowieża-Urwald<sup>1</sup> einen Etappensieg errungen. Mit Urteil vom 17.4.2018 hat der EuGH (Große Kammer) in der Rechtssache C-441/17 der Klage der Europäischen Kommission in vollem Umfang stattgegeben und festgestellt, dass Polen durch Maßnahmen der aktiven Waldbewirtschaftung gegen die FFH-RL<sup>2</sup> und gegen die VS-RL<sup>3</sup> verstoßen hat. Die näheren Umstände dieses Falles erscheinen dabei zumindest ebenso bemerkenswert wie das an sich wenig überraschende Urteil.<sup>4</sup>

Das Waldgebiet Białowieża (Puszcza Białowieska) ist ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung und besonderes Schutzgebiet iSd FFH-RL sowie ein besonderes Schutzgebiet iSd VS-RL; es gehört zum unionsweiten Netz Natura 2000. Charakteristisch sind große Mengen an Totholz und eine Vielzahl – zT über hundert Jahre – alter Bäume, darunter viele Fichten, und damit zusammenhängend wertvolle, teils prioritäre Lebensräume iSd Anhanges I der FFH-RL sowie zahlreiche Arten der in Anhang II FFH-RL angeführten xylobionten Käfer, die teils auch zu den

- 
- 1 Der Urwald erstreckt sich grenzüberschreitend über Gebiete Polens und Weißrusslands. Zu seinem wohl berühmtesten Bewohner, dem Wisent, siehe *Spasowska-Czarny*, Der Schutz des Wisents im Rahmen des Programms Natura 2000, TiRuP 2018/B, 13.
  - 2 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl L 1992/2006, 7 idgF (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie; FFH-RL).
  - 3 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl L 2010/20, 7 idgF (Vogelschutz-Richtlinie; VS-RL).
  - 4 Der Kampf um den Białowieża-Urwald war auch mediales Dauerthema, vgl zB »Białowieża. Sorge um Polens Urwald« (SPIEGEL ONLINE 22.5.2016), »EuGH zu Polen. Ist Europas ältester Urwald noch zu retten?« (SPIEGEL ONLINE 19.2.2018), »Białowieża. Polen droht wegen Abholzung in Urwald Niederlage vor dem EuGH« (SPIEGEL ONLINE 20.2.2018), »EuGH stoppt Urwaldrodung in Polen. Nicht nur ein paar gefällte Bäume« (SPIEGEL ONLINE 17.4.2018) uvam.

streng geschützten Arten des Anhangs IV der FFH-RL zählen, ferner eine Reihe von in Anhang I der VS-RL aufgeführte Vogelarten, deren Lebensraum absterbende und tote, zT vom Buchdrucker<sup>5</sup> besiedelte Fichten sind, sowie von gemäß Art 4 Abs 2 VS-RL geschützten Zugvogelarten. Wegen seines hohen Naturwerts wird das Waldgebiet Białowieża auch in der Weltnaturerbe-Liste der UNESCO geführt. Nur ca 17% der Gesamtfläche des Natura 2000-Gebietes Puszcza Białowieska sind als Nationalpark geschützt, der Rest ist in drei Forstbezirke untergliedert (Browski, Hajnówka und der ca 20% des Natura 2000-Gebietes umfassende Forstbezirk Białowieża), für welche die Staatsforste behördlich zuständig sind.<sup>6</sup>

Infolge erheblicher Holzschlägerungen in den Jahren 2003–2012 (1,5 Mio m<sup>3</sup>) leitete die Kommission im Juni 2011 eine vorgerichtliche EU-Pilot-Untersuchung ein und nahm der polnische Umweltminister im Oktober 2012 schließlich einen Waldbewirtschaftungsplan (WBP) für die Jahre 2012–2021 an, mit welchem der Hiebsatz für die drei Forstbezirke auf insgesamt 470.000 m<sup>3</sup> deutlich herabgesetzt wurde. In den Jahren 2012–2015 wurde der intensive Holzeinschlag unvermindert weitergeführt, sodass der für den Forstbezirk Białowieża auf zehn Jahre genehmigte Hiebsatz bereits nach weniger als vier Jahren erschöpft war. Im November 2015 wurde ein Bewirtschaftungsplan für die drei Forstbezirke mit Erhaltungszielen und -maßnahmen bezüglich des Natura 2000-Gebietes angenommen, aus dem ua hervorgeht, dass die Maßnahmen der aktiven Waldbewirtschaftung und die Entfernung der vom Buchdrucker befallenen Bäume eine Gefahr für die Erhaltung der Lebensräume und Arten des Natura 2000-Gebietes darstellen. Nichtsdestotrotz genehmigte der (damalige) polnische Umweltminister im März 2016 auf Antrag der Staatsforste einen Anhang zum WBP, mit welchem die Holznutzungsmenge nahezu verdreifacht wurde. Der Antrag der Staatsforste war mit dem Eintritt schwerwiegender Waldschäden infolge der anhaltenden Ausbreitung des Buchdruckers, weswegen Sanitärhiebe<sup>7</sup> und eine Beseitigung der Bäume aus Verkehrssicherheits- und Brandrisikogründen erforderlich wären, begründet worden. Im Februar 2017 erließ der Generaldirektor der Staatsforste für die drei Forstbezirke

---

5 Der zur Familie der Borkenkäfer gehörende Buchdrucker (*Ips typographus*) legt seine Brutsysteme vor allem in Fichten an.

6 Siehe EuGH 17.4.2018, C-441/17, Rz 16 ff.

7 Als Sanitärhieb bezeichnet man in der Forstwirtschaft das außerplanmäßige Fällen von toten oder absterbenden Bäumen.

mit dem Argument der weiteren Ausbreitung des Buchdruckers die Entscheidung Nr 51, mit welcher der Holzeinschlag von sämtlichen Beschränkungen im Hinblick auf das Alter der Bäume und der Funktion der Baumbestände befreit wurde. Auch zeitliche Beschränkungen (zB keine Schlägerungen während der Brutzeit) wurden nicht vorgesehen, dafür aber ein System zum Verkauf des geernteten Holzes zur Deckung des Bedarfs der Bewohner. Allein nach diesem Erlass vom Februar 2017 wurden im Natura 2000-Gebiet mehr als 35.000 m<sup>3</sup> Holz eingeschlagen und entfernt, davon ca 29.000 Fichten.<sup>8</sup>

Bereits nach Genehmigung des Anhanges zum WBP im März 2016 ersuchte die Kommission die polnischen Behörden um Klarstellung, welche in ihrem Antwortschreiben die Erhöhung des Hiebsatzes mit einer Ausbreitung des Buchdruckers von bislang ungekanntem Ausmaß rechtfertigten. Im Juni 2016 reisten Vertreter der Kommission in das Waldgebiet Białowieża, was ein Aufforderungsschreiben der Kommission an die polnischen Behörden zur Folge hatte, in dem sie einen Verstoß gegen die FFH-RL und die VS-RL rügte, was wiederum von den polnischen Behörden zurückgewiesen wurde. Im Rahmen eines Schriftwechsels in den Monaten Februar und März 2017 zwischen der Kommission und dem polnischen Umweltminister teilte Letzterer mit, dass Ergebnisse von notwendigen Bestandserhebungen nun vorlägen und deshalb mit dem im Anhang zum WBP vorgesehenen Einschlag begonnen werde. Mit Schreiben vom 28.4.2017 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Republik Polen. Am 17.5.2017 wurde die Kommission über den Erlass Nr 51 informiert. Am 26.5.2017 beantwortete Polen die Stellungnahme der Kommission, dass der Vorwurf der Vertragsverletzung unbegründet sei, woraufhin die Kommission Klage beim EuGH erhob.<sup>9</sup>

Die Kommission beantragte darüber hinaus die einstweilige Anordnung, dass Polen bis zum Erlass des Urteils in der Hauptsache, ausgenommen im Falle einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit, die Maßnahmen der aktiven Waldbewirtschaftung in den geschützten Lebensräumen einstellt und die Beseitigung über hundert Jahre alter toter Fichten sowie den Holzeinschlag im Rahmen des erhöhten Hiebsatzes beendet. Wegen der Gefahr einer schwerwiegenden, nicht wieder gut zu machenden Schädigung der Lebensräume und des Natura 2000-

8 Siehe im Detail EuGH 17.4.2018, C-441/17, Rz 21 ff.

9 EuGH 17.4.2018, C-441/17, Rz 43 ff.

Gebietes möge diese einstweilige Anordnung zudem noch vor Eingang der Stellungnahme Polens erlassen werden. Der Vizepräsident des EuGH sah wie die Kommission Gefahr im Verzug und gab wegen der Unwiederbringlichkeit der von den Schlägerungen betroffenen Bäume mit Beschluss vom 27.7.2017 diesem Antrag zunächst vorläufig statt, indem er die sofortige Einstellung der aktiven Waldbewirtschaftung anordnete.<sup>10</sup> Dieser vorläufigen Anordnung kam Polen nicht nach. Die Kommission beantragte daher am 13.9.2017 ergänzend die Verhängung eines Zwangsgeldes iSd Art 279 AEUV. Die Hauptsache wurde auf Antrag Polens auf die Große Kammer des EuGH übertragen und mit Beschluss des EuGH vom 20.11.2017 wurde dem Antrag der Kommission auf einstweilige Anordnung wegen der anhaltenden Dringlichkeit der Angelegenheit endgültig stattgegeben. Der EuGH mahnte darin die allgemeine Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ein, verlangte von Polen ua eine (Foto-)Dokumentation der Situation vor und nach der einstweiligen Anordnung und drohte »in Anbetracht der besonderen Umstände im vorliegenden Fall« bei Nichteinhaltung der einstweiligen Anordnung die Auferlegung eines Zwangsgeldes von mindestens 100.000 € pro Tag an.<sup>11</sup> Weiters wurde mit Beschluss vom 11.10.2017 die Rechtssache C-441/17 von Amts wegen dem beschleunigten Verfahren unterworfen.<sup>12</sup>

Die Kommission machte in ihrer Klage vier Gründe geltend.

Der erste Klagegrund betrifft einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Art 6 Abs 3 FFH-RL. Der EuGH stellte dazu zunächst fest, dass der Anhang zum WBP aus dem Jahr 2016 nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Natura 2000-Gebietes Puszcza Białowieska in Verbindung stehe und dafür nicht notwendig sei, da in ihm keine Erhaltungsziele oder -maßnahmen festgelegt würden, sondern ausschließlich Maßnahmen der aktiven Waldbewirtschaftung. Die vorhandenen Daten hätten nicht ausgereicht, um eine fehlende Gefahr für das Natura 2000-Gebiet ausschließen zu können, es wären im Gegenteil eine Reihe von Indizien vorgelegen, dass gerade die im Anhang zum WBP beschlossenen Maßnahmen eine Gefahr für die RL-geschützten Arten und Lebensräume

10 EuGH 27.7.2017, C-441/17 R (nicht veröffentlicht).

11 EuGH 20.11.2017, C-441/17 R, Rz 89 ff; vgl dazu auch die Glosse von *Berger/Maderbacher*; ÖJZ 2018/2, 92.

12 EuGH 17.4.2018, C-441/17, Rz 54 ff (60).

darstellen können. Die Ausbreitung des Buchdruckers sei kein wirksames Argument in dem Zusammenhang, da in der Wissenschaft die Ansicht vertreten werde, dass der Buchdrucker Teil eines natürlichen Zyklus sei, der periodischen Schwankungen entspreche und mit den grundlegenden Eigenschaften des Gebietes, weswegen es als Natura 2000-Gebiet ausgewiesen wurde und als solches erhalten werden soll, zusammenhänge. Ein Verweis Polens auf Maßnahmen gegen den Buchdrucker in anderen Mitgliedstaaten, wie etwa in Österreich, sei nicht zielführend. Auch die öffentliche Sicherheit, wirtschaftliche und/oder soziale Gründe könnten nicht ins Treffen geführt werden, da der dahingehende Art 6 Abs 4 FFH-RL erst zur Anwendung komme, nachdem die Auswirkungen eines Projekts oder Plans analysiert worden sind. Der Anhang zum WBP hätte iSd Art 6 Abs 3 FFH-RL einer Naturverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen. Mangels Durchführung einer solchen habe Polen gegen diese Bestimmung verstoßen.<sup>13</sup>

Der zweite Klagegrund betrifft einen Verstoß gegen Art 6 Abs 1 FFH-RL und gegen Art 4 Abs 1 und 2 VS-RL, welcher vom EuGH ebenso bestätigt wurde. Diese Vorschriften beschränkten sich nicht auf die Abwehr schädlicher menschlicher Einflüsse, sondern verpflichteten die Mitgliedstaaten zur Setzung aktiver Erhaltungsmaßnahmen. Mit dem Anhang zum WBP und der Entscheidung Nr 51, die hinsichtlich des Alters der Bäume oder Baumbestände, auf die sich die Maßnahmen der aktiven Waldbewirtschaftung beziehen, keine Beschränkungen enthalten, seien in den drei Forstbezirken des Natura 2000-Gebietes Puszcza Białowieska genau solche Maßnahmen zugelassen worden, die durch den Bewirtschaftungsplan von 2015 ausgeschlossen worden waren. Sie hätten daher den im Bewirtschaftungsplan vorgesehenen Erhaltungsmaßnahmen die praktische Wirksamkeit genommen. Das Vorbringen zur Ausbreitung des Buchdruckers sei aus denselben Gründen wie schon beim ersten Klagegrund zurückzuweisen. »Nicht der Buchdrucker ist im Bewirtschaftungsplan von 2015 als potenzielle Gefahr für das Natura 2000-Gebiet Puszcza Białowieska als solches identifiziert worden, sondern die Entfernung von ihm befallener hundertjähriger Fichten und Kiefern.«<sup>14</sup>

Mit dem dritten Klagegrund machte die Kommission einen Verstoß gegen Art 12 Abs 1 lit a und b FFH-RL geltend, da Polen die absichtliche Tötung und Störung der nach Anhang IV der FFH-RL streng geschütz-

13 EuGH 17. 4. 2018, C-441/17, Rz 106 ff.

14 EuGH 17. 4. 2018, C-441/17, Rz 207 ff (220).

ten xylobionten Käferarten sowie die Beschädigung oder Vernichtung ihrer Fortpflanzungsstätten im Forstbezirk Białowieża nicht verboten habe. Ein wirksamer Schutz dieser Arten sei aufgrund ihrer Lebensweise nur möglich, indem in ihre Lebensräume nicht eingegriffen werde.<sup>15</sup> Der EuGH stellte dazu fest, dass der Anhang zum WBP aus dem Jahr 2016 und die Entscheidung Nr 51 zwangsläufig zur Tötung der Anhang IV-Käferarten und zur Beschädigung oder Vernichtung ihrer Fortpflanzungs- und Ruhestätten führten. Das strenge System des Schutzes der Fortpflanzungs- und Ruhestätten von Anhang IV-Arten gelte unabhängig von der Größe der jeweiligen Populationen. Polen habe daher auch gegen diese Unionsbestimmungen verstoßen.<sup>16</sup>

Entsprechend dem vierten Klagegrund bestätigte der EuGH schließlich auch einen Verstoß Polens gegen Art 5 lit b und d der VS-RL. Der Anhang zum WBP aus dem Jahr 2016 und die Entscheidung Nr 51 sähen den Einschlag vom Buchdrucker befallener Bäume und die Entfernung toter oder absterbender Bäume vor. Im Bewirtschaftungsplan 2015 seien aber gerade solche Bäume als wichtiger Lebensraum für den Sperlings- und den Raufußkauz sowie den Weißrückens- und den Dreizehenspecht hervorgehoben und deren Entfernung als potenzielle Gefahr für diese Vogelarten identifiziert worden. Diese vier Vogelarten seien in Anhang 1 der VS-RL genannt. Weder der Anhang zum WBP noch die Entscheidung Nr 51 enthielten Beschränkungen hinsichtlich des Alters der Bäume oder hinsichtlich des Zeitraums, in dem die Waldbewirtschaftungsmaßnahmen durchgeführt werden dürfen. Deren Durchführung führe zwangsläufig zur Zerstörung oder Beschädigung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der geschützten Vogelarten. Es gäbe keine spezifischen Schutzmaßnahmen, mit denen ein Ausschluss von absichtlichen Eingriffen in das Leben und den Lebensraum dieser Vögel und eine Beachtung des Verbots der absichtlichen Zerstörung oder Beschädigung von Nestern und Eiern und der Entfernung von Nestern sowie des Verbots des absichtlichen Störens, insb während der Brut- und Aufzuchtzeit, gewährleistet wäre.<sup>17</sup>

Die Verurteilung Polens wegen Verletzung der Verpflichtungen aus der FFH-RL und der VS-RL durch den EuGH reiht sich nahtlos in seine dazu bisher ergangene Rsp ein. Die erwähnten verfahrensrechtlichen

---

15 EuGH 17.4.2018, C-441/17, Rz 222 ff (225).

16 EuGH 17.4.2018, C-441/17, Rz 230 ff.

17 EuGH 17.4.2018, C-441/17, Rz 251 ff.

Besonderheiten iZm der Rechtssache zeigen deren Dringlichkeit. Inhaltlich hat der EuGH die hinsichtlich der naturschutzfachlichen und der forstwirtschaftlichen Argumentation kontrovers geführte Diskussion zum »richtigen« Umgang mit »Käferholz« ein Stück weit vorangebracht.

*Heike Randl*