

Zur Zulässigkeit von Eingriffen in Wolfspopulationen – EuGH bekräftigt erneut strenge Voraussetzungen für Ausnahmen vom Artenschutz

Anmerkung zu EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola,
EU:C:2019:851

KATHARINA SCHARFETTER

DOI: 10.25598/tirup/2019-5

Inhaltsübersicht:

I.	Sachverhalt	2
II.	Aus den Entscheidungsgründen	2
III.	Anmerkungen	8
	A. Ausgangslage	8
	B. Ziel der Ausnahmeregelung	9
	C. Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung	13
	D. Günstiger Erhaltungszustand trotz Ausnahmeregelung	14
IV.	Fazit	16

Abstract: In seiner aktuellen Entscheidung zur finnischen Wolfsjagd befasst sich der EuGH mit dem Ausnahmetatbestand in Art 16 Abs 1 lit e FFH-RL und kommt zu dem Schluss, dass sich Ausnahmen vom strengen Artenschutz nur unter sehr strengen Bedingungen auf diese Bestimmung stützen können. Außerdem betont der EuGH darin erneut, dass sämtliche Voraussetzungen für Ausnahmegenehmigungen restriktiv auszulegen sind.

Rechtsquellen: RL 92/43/EWG (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie; Habitatrichtlinie; FFH-RL) Art 12 und 16.

Schlagworte: Alternativenprüfung; Arten, streng geschützte; Artenschutzrecht; Erhaltungszustand; FFH-RL, Ausnahmegenehmigung; Jagd, bestandspflegende; Tierartenschutz; Wolf (*Canis lupus*).

I. Sachverhalt

Anlässlich eines Vorabentscheidungsersuchens hatte sich der EuGH erneut mit der Zulässigkeit von Abweichungen vom strengen Schutzsystem der FFH-RL zu befassen. Im zugrundeliegenden Ausgangsverfahren in Finnland war durch zwei Bescheide die Tötung von insgesamt sieben Wölfen genehmigt worden. Begründet wurden diese Ausnahmegenehmigungen mit der Besorgnis der örtlichen Bevölkerung, mit Schäden an Hunden und insb damit, dass man so illegalen Tötungen entgegenwirke (»bestandspflegende Jagd«). Weiters argumentierte die zuständige Behörde, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung als die Tötung der Wölfe gäbe und die Entnahmen einen selektiven und begrenzten Charakter hätten. Diese Ausnahmegenehmigungen wurden daraufhin von der finnischen Umweltschutzorganisation Tapiola angefochten. Bei dem in der Folge zuständigen Gericht entstanden aber zahlreiche Fragen zur Interpretation der FFH-RL (vor allem des Art 16 Abs 1 lit e), sodass es den EuGH um Auslegung ersuchte.

II. Aus den Entscheidungsgründen

[...]

28 Zwar erlaubt Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie den Mitgliedstaaten, von den Bestimmungen der Art. 12 bis 14 sowie Art. 15 Buchst. a und b dieser Richtlinie abzuweichen, doch unterliegt eine auf dieser Grundlage erlassene Ausnahmeregelung, da sie es den Mitgliedstaaten erlaubt, den mit dem System des strengen Schutzes natürlich vorkommender Arten einhergehenden Verpflichtungen zu entgehen, der Bedingung, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt und die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen.

29 *Es ist festzustellen, dass diese Bedingungen für sämtliche in Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie genannten Fälle gelten.*

30 *Zudem stellt Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie, der die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten von den Art. 12 bis 14 sowie Art. 15 Buchst. a und b dieser Richtlinie abweichen dürfen, genau und abschließend festlegt, eine Ausnahme von dem in dieser Richtlinie vorgesehenen Schutzsystem dar, die restriktiv auszulegen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. Oktober 2005, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-6/04, EU:C:2005:626, Rn. 111, und vom 10. Mai 2007, Kommission/Österreich, C-508/04, EU:C:2007:274, Rn. 110 und 128) und bei der die Beweislast für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen für jede Abweichung die Stelle treffen muss, die über sie entscheidet (vgl. entsprechend Urteil vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a., C-60/05, EU:C:2006:378, Rn. 34).*

[...]

36 *Art. 16 Abs. 1 Buchst. e der Habitatrichtlinie kann daher keine allgemeine Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Ausnahmen von Art. 12 Abs. 1 dieser Richtlinie darstellen, da andernfalls den anderen Fällen des Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie und diesem strengen Schutzsystem die praktische Wirksamkeit genommen würde.*

37 *Folglich kann sich das Ziel einer auf Art. 16 Abs. 1 Buchst. e der Habitatrichtlinie gestützten Ausnahme grundsätzlich nicht mit den Zielen der auf Art. 16 Abs. 1 Buchst. a bis d dieser Richtlinie gestützten Ausnahmen überschneiden; daher kann die erstgenannte Bestimmung nur dann als Grundlage für den Erlass einer Ausnahmeregelung dienen, wenn die letztgenannten Bestimmungen nicht einschlägig sind.*

[...]

41 *Es ist darauf hinzuweisen, dass die für eine Ausnahme geltend gemachten Ziele in der Entscheidung über die Ausnahme klar, genau und fundiert festgelegt sein müssen. Eine auf Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie gestützte Ausnahme kann nämlich nur eine konkrete und punktuelle Anwendung sein, mit der konkreten Erfordernissen und besonderen Situationen begegnet wird (vgl. entsprechend Urteile vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a., C-60/05, EU:C:2006:378, Rn. 34, und vom 11. November*

2010, *Kommission/Italien*, C-164/09, nicht veröffentlicht, EU:C:2010:672, Rn. 25).

[...]

49 *Außerdem verpflichtet Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie die Mitgliedstaaten, eine genaue und angemessene Begründung für die Annahme darzutun, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, um die Ziele zu erreichen, auf die die fragliche Ausnahmeregelung gestützt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Juni 2007, *Kommission/Finnland*, C-342/05, EU:C:2007:341, Rn. 31).*

50 *Diese Begründungspflicht ist nicht erfüllt, wenn die Entscheidung über eine Ausnahme weder Angaben zum Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung enthält noch auf die in diesem Zusammenhang relevanten technischen, rechtlichen und wissenschaftlichen Berichte verweist (vgl. entsprechend Urteile vom 16. Oktober 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux u. a.*, C-182/02, EU:C:2003:558, Rn. 14, und vom 21. Juni 2018, *Kommission/Malta*, C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 50 und 51).*

[...]

54 *Drittens ist zu prüfen, ob die fragliche Ausnahme nicht gegen die in Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie niedergelegte Bedingung verstößt, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen.*

55 *Der günstige Erhaltungszustand dieser Populationen in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet ist nämlich eine unabdingbare Voraussetzung für die Zulassung der in Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Mai 2007, *Kommission/Österreich*, C-508/04, EU:C:2007:274, Rn. 115).*

[...]

58 *Wie der Generalanwalt in den Nrn. 79 bis 82 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, hat daher die zuständige nationale Behörde bei der Prüfung, ob eine Ausnahme auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 1*

zuzulassen ist, u. a. bezogen auf das Gebiet des Mitgliedstaats oder gegebenenfalls, wenn sich die Grenzen des betreffenden Mitgliedstaats mit mehreren biogeografischen Regionen überschneiden, bezogen auf die betreffende biogeografische Region, oder aber, wenn das natürliche Verbreitungsgebiet der Art es erfordert und soweit möglich grenzüberschreitend, in einem ersten Schritt den Erhaltungszustand der Populationen der betreffenden Arten und in einem zweiten Schritt die geografischen und demografischen Auswirkungen, die die in Betracht gezogenen Ausnahmeregelungen auf diesen haben können, zu ermitteln.

[...]

61 Somit kann eine solche Ausnahmeregelung nicht erlassen werden, ohne dass der Erhaltungszustand der betreffenden Art sowie die möglichen Auswirkungen der in Betracht gezogenen Ausnahmeregelung auf den Erhaltungszustand bezogen auf das lokale Gebiet und auf das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats oder gegebenenfalls auf die betreffende biogeografische Region, wenn sich die Grenzen dieses Mitgliedstaats mit mehreren biogeografischen Regionen überschneiden oder wenn das natürliche Verbreitungsgebiet der Art dies erfordert, und soweit möglich grenzüberschreitend beurteilt worden sind.

62 Angesichts der Fragen des vorlegenden Gerichts ist zunächst hinzuzufügen, dass ein Bestandspflegeplan und eine nationale Regelung, die die Höchstzahl der Individuen festlegt, die in einem Jagdjahr im Hoheitsgebiet getötet werden dürfen, einen relevanten Faktor für die Feststellung darstellen können, ob die in Rn. 54 des vorliegenden Urteils geschilderte Anforderung erfüllt ist, da sie geeignet sind, zu gewährleisten, dass die jährliche kumulative Wirkung einzelner Ausnahmegenehmigungen der Wahrung oder Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands der Populationen der betreffenden Art nicht schadet.

[...]

66 In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, dass der Mitgliedstaat gemäß dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankerten Vorsorgegrundsatz von dem Erlass oder der Durchführung einer solchen Ausnahmeregelung absehen muss, nach der Prüfung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten eine Ungewissheit darüber bestehen bleibt, ob der günstige

Erhaltungszustand der Populationen einer vom Aussterben bedrohten Art trotz dieser Ausnahmeregelung gewahrt oder wiederhergestellt werden kann.

[...]

68 *Des Weiteren hat der Gerichtshof in Bezug auf die Auswirkungen des ungünstigen Erhaltungszustands einer Art auf die Möglichkeit, Ausnahmen gemäß Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie zuzulassen, bereits entschieden, dass solche Ausnahmen ausnahmsweise weiterhin zulässig sind, wenn hinreichend nachgewiesen ist, dass sie nicht geeignet sind, den ungünstigen Erhaltungszustand dieser Populationen zu verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands zu behindern. Nach Auffassung des Gerichtshofs kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Tötung einer begrenzten Zahl von Individuen auf das in Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie genannte Ziel der Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustands der Wolfspopulation innerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets nicht auswirkt. Eine Ausnahme wäre in einem solchen Fall daher für die betreffende Art neutral (Urteil vom 14. Juni 2007, Kommission/Finnland, C-342/05, EU:C:2007:341, Rn. 29).*

74 *Schließlich erfordert die Bedingung, wonach auf Art. 16 Abs. 1 Buchst. e der Habitatrichtlinie gestützte Ausnahmen einer strengen Kontrolle unterliegen, insbesondere, dass diese strenge Kontrolle sowie die Art und Weise, wie ihre Einhaltung sichergestellt wird, es ermöglicht, die Selektivität und das beschränkte Ausmaß der Entnahmen oder der Haltung von Individuen der betreffenden Arten zu gewährleisten. Somit muss sich die zuständige nationale Behörde für jede Ausnahmeregelung, die auf diese Bestimmung gestützt wird, vor ihrem Erlass vergewissern, dass die in dieser Bestimmung vorgesehenen Bedingungen eingehalten werden, und anschließend ihre Auswirkungen überwachen. Die nationale Regelung muss gewährleisten, dass die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen, mit denen Ausnahmen gemäß dieser Bestimmung genehmigt werden, sowie die Art und Weise, in der diese Entscheidungen angewandt werden, auch hinsichtlich der Einhaltung der Auflagen in Bezug auf Ort, Zeit, Anzahl und Typ der betreffenden Individuen, mit denen diese Entscheidungen versehen sind, wirksam und rechtzeitig kontrolliert werden (vgl. entsprechend Urteil vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a., C-60/50, EU:C:2006:378, Rn. 47).*

[...]

80 *Nach alledem ist auf die Fragen des vorlegenden Gerichts zu antworten, dass Art. 16 Abs. 1 Buchst. e der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass er dem Erlass von Entscheidungen entgegensteht, mit denen Ausnahmen von dem in Art. 12 Abs. 1 Buchst. a in Verbindung mit Anhang IV Buchst. a dieser Richtlinie niedergelegten Verbot der absichtlichen Tötung von Wölfen im Rahmen der bestandspflegenden Jagd genehmigt werden und das Ziel der Bekämpfung von Wilderei verfolgt wird, wenn*

- ▷ *das mit diesen Ausnahmen verfolgte Ziel nicht klar und deutlich belegt wird und die nationale Behörde nicht anhand fundierter wissenschaftlicher Daten nachzuweisen vermag, dass diese Ausnahmen geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen,*
- ▷ *nicht hinreichend nachgewiesen ist, dass das mit ihnen verfolgte Ziel nicht durch eine anderweitige zufriedenstellende Lösung erreicht werden kann, wobei das bloße Vorliegen einer illegalen Aktivität oder die Schwierigkeiten, denen bei der Durchführung der Kontrolle dieser Aktivität begegnet wird, hierfür nicht ausreichen können,*
- ▷ *nicht gewährleistet ist, dass der günstige Erhaltungszustand der Populationen der betreffenden Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelungen gewahrt bleibt,*
- ▷ *in Bezug auf die Ausnahmen keine Bewertung des Erhaltungszustands der Populationen der betreffenden Art sowie der voraussichtlichen Auswirkungen der in Betracht gezogenen Ausnahme auf diesen bezogen auf das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats oder gegebenenfalls bezogen auf die betreffende biogeografische Region, wenn sich die Grenzen dieses Mitgliedstaats mit mehreren biogeografischen Regionen überschneiden oder das natürliche Verbreitungsgebiet der Art dies erfordert, und soweit möglich grenzüberschreitend vorgenommen wurde und*
- ▷ *nicht sämtliche Bedingungen erfüllt sind, die sich auf die Entnahme einer begrenzten und spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter in Anhang IV der Habitatrichtlinie genannter Arten unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß beziehen; die Erfüllung dieser Bedingungen ist u. a. unter Berücksichtigung der Größe der Population, ihres Erhaltungszustands und ihrer biologischen Merkmale nachzuweisen.*

[...]

III. Anmerkungen

A. Ausgangslage

Bereits zum zweiten Mal beschäftigte sich der EuGH mit der Wolfsjagd in Finnland,¹ doch wird die aktuelle Entscheidung wohl auch in Österreich für mehr Aufsehen sorgen, denn der Wolf durchstreift mittlerweile auch die heimischen Wälder. Während es die einen als Sensation empfinden, dass sich ein vom Aussterben bedrohtes Wildtier trotz schwindender Wildnis wieder ansiedelt, erzürnt die Anwesenheit des großen Beutegreifers vor allem Landwirt/inn/e/n aufgrund zunehmender Risse an Nutztieren und beschäftigt so auch die Behörden und Verwaltungsgerichte in Österreich.

Die 2018 gestellten Anträge beschränkten sich noch auf Vergrämungsmaßnahmen (zB Einsatz von Gummigeschossen und Schreckschüssen),² jedoch wurde schon 2019 unter den Nutztierhalter/inne/n der Ruf nach einem Abschuss immer lauter. Während der erste Antrag auf Abschuss (von Wolf und Bär!) in Tirol von der zuständigen Behörde im Sommer rasch abgelehnt wurde, weil die nötigen Genehmigungsveraussetzungen nicht gegeben waren,³ ist die Entscheidung im Salzburger Pongau noch ausständig.⁴ Das aktuelle Urteil des EuGH zur Auslegung des Art 16 Abs 1 lit e FFH-RL scheint wie gerufen zu kommen. Im Rahmen dieses Beitrags sollen daher nicht nur die wesentlichen Aussagen dieses Urteils erörtert, sondern auch untersucht werden, ob

1 Zur Erinnerung: 2007 stellte der EuGH in einem Vertragsverletzungsverfahren fest, dass die Republik Finnland gegen ihre Verpflichtungen aus der FFH-RL verstoßen hat, weil sie die Jagd auf Wölfe aus präventiven Gründen erlaubte, ohne dass erwiesen war, dass sich die Jagd zur Verhütung ernster Schäden iSv Art 16 Abs 1 lit b FFH-RL eignet (vgl EuGH 14.6.2007, C-342/05, Kommission/Finnland, EU:C:2007:341).

2 Die Genehmigung von Vergrämungsmaßnahmen in einer oberösterreichischen Gemeinde wurde vom Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (LVwG OÖ 12.11.2018, LVwG-551386/2/KLe – 551387/) wegen eines mangelhaften Ermittlungsverfahrens aufgehoben; vgl dazu *Scharfetter*, Erfolgreiche Beschwerden gegen »Wolfsbescheid« in OÖ, umweltrechtsblog.at vom 23.11.2018. Die Beschwerden gegen einen entsprechenden Vergrämungsbescheid in Niederösterreich wurden vom Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (LVwG NÖ 16.1.2019, LVwG-AV-1320/001-2018) wegen Ablaufs des befristeten Bescheids für gegenstandslos erklärt und das Verfahren eingestellt.

3 Vgl Der Standard vom 26.7.2019, Wolf und Bär dürfen in Tirol nicht abgeschossen werden.

4 Vgl Die Presse vom 13.7.2019, Über 20 Schafe gerissen: Land Salzburg will Wolf abschießen.

dieser Ausnahmetatbestand auch für die österreichische Praxis eine Rolle spielt.

Ziel der FFH-RL ist, worauf auch der EuGH einleitend hinweist, »zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten [...] beizutragen.«⁵ Dementsprechend sieht Art 12 FFH-RL die Etablierung eines strengen Schutzsystems für die in Anhang IV der Richtlinie genannten Tierarten vor. Dieses umfasst ua das Verbot, Exemplare dieser Arten absichtlich zu fangen oder zu töten. Art 16 FFH-RL ermöglicht allerdings Abweichungen von diesem strengen Schutz, wenn mit der Ausnahmegenehmigung ein entsprechendes Ziel verfolgt wird, das nicht durch eine andere zufriedenstellende Lösung erreicht werden kann und die betroffene Art trotz der Ausnahme in einem günstigen Erhaltungszustand verweilt. Der EuGH befasste sich im gegenständlichen Fall mit allen drei Voraussetzungen und machte dazu im Detail die im Folgenden näher zu erörternden Ausführungen.

B. Ziel der Ausnahmeregelung

Art 16 Abs 1 FFH-RL normiert in den lit a bis e bestimmte Ziele, aufgrund derer Ausnahmen vom strengen Schutz gewährt werden dürfen. Im Ausgangsverfahren stützten sich die Genehmigungen auf Art 16 Abs 1 lit e FFH-RL, demzufolge die Mitgliedstaaten vom strengen Schutz abweichen können,

um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben.

Diese als Blankoermächtigung anmutende Bestimmung unterscheidet sich klar von den übrigen Bestimmungen in lit a bis d,⁶ da sie – wie

⁵ Art 2 Abs 1 FFH-RL.

⁶ Art 16 Abs 1 lit

a) *zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume;*

b) *zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum;*

auch der EuGH feststellt – das eigentliche Ziel nicht näher umschreibt. Generalanwalt *Saugmansgaard Øe* hatte dazu in seinen Schlussanträgen die Auffassung vertreten, dass diese Bestimmung den Schutz der Interessen in lit a bis d umfasst, gleichzeitig aber nicht auf diese beschränkt ist.⁷ Dieser Auslegung als Auffangtatbestand für alle denkbaren Ziele hat der EuGH jedoch einen klaren Riegel vorgeschoben: Art 16 Abs 1 lit e FFH-RL ist keine allgemeine Rechtsgrundlage für die Genehmigung von Ausnahmen, sondern kann nur dann als Grundlage herangezogen werden, wenn die Bestimmungen in lit a bis d nicht einschlägig sind.⁸ In diesem Zusammenhang weist der EuGH außerdem daraufhin, dass es notwendig ist, die **Ziele, auf die sich eine Ausnahme gründet, in der Entscheidung »klar, genau und fundiert«**⁹ festzulegen. Denn nur so ist es möglich zu beurteilen, ob es sich tatsächlich um eine konkrete, punktuelle und erforderliche Ausnahme handelt.¹⁰ Die klare Definierung des Ziels ist mE aber auch für die Alternativenprüfung unumgänglich, denn wie sollte man das Bestehen von Alternativen verneinen, wenn nicht klar ist, welches Ziel die Maßnahmen überhaupt verfolgen?

Der EuGH kommt daher zu dem Schluss, dass das geltend gemachte Ziel der finnischen Ausnahmegenehmigungen, nämlich die Bewahrung oder Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustandes der Art Wolf selbst, durchaus von Art 16 Abs 1 lit e FFH-RL umfasst sein kann.¹¹ Er stellt es jedoch sehr in Frage, ob die Methode »bestandspflegende Jagd zur Reduzierung der Wilderei« zur Erreichung dieses Ziels überhaupt geeignet sei, und hält fest, dass es **Sache der zuständigen Behörde ist, die Eignung durch fundierte wissenschaftliche Daten nachzuwei-**

-
- c) *im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt;*
d) *zu Zwecken der Forschung und des Unterrichts, der Bestandsauffüllung und Wiederansiedlung und der für diese Zwecke erforderlichen Aufzucht, einschließlich der künstlichen Vermehrung von Pflanzen; [...].*

7 Schlussanträge 8.5.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:394, Rz 51.

8 Vgl EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 36 f.

9 Ebenda Rz 41.

10 Vgl ebenda.

11 Man könnte aufwerfen, dass sich der Gerichtshof an dieser Stelle selbst widerspricht, da der Schutz wildlebender Tiere ja schon durch die lit a erfasst ist. Augenscheinlich geht der Gerichtshof aber davon aus, dass dieser Tatbestand nicht die von der Ausnahmegenehmigung betroffene Art selbst umfasst.

sen.¹² Diesem Erfordernis eines wissenschaftlichen Nachweises der Eignung kommt über lit e hinaus Bedeutung zu, da die Eignung zur Zielerreichung natürlich auch für die Ziele in lit a bis d vorausgesetzt wird.¹³

Darüber hinaus normiert lit e aber auch noch zusätzliche Kriterien für die Entnahmen. Diese dürfen zum einen nur **in begrenzter und spezifischer Anzahl** erfolgen und zwar abhängig von der Größe der Population, dem Erhaltungszustand, ihren biologischen Merkmalen und unter Berücksichtigung der Fortpflanzung und der jährlichen Gesamtsterblichkeit aufgrund natürlicher Ursachen. Diese Bestimmung der Anzahl hat ebenso auf fundierten wissenschaftlichen Daten zu basieren. Zum anderen stehen diese Entnahmen unter der **Bedingung der Selektivität und des beschränkten Ausmaßes**, sodass die Ausnahme gegebenenfalls auf einzelne, identifizierte Individuen zu beschränken ist. Und schließlich unterliegen Ausnahmen nach lit e einer strengen **Kontrolle**. Dazu gilt es anzumerken, dass die Behörde generell zu kontrollieren hat, ob die Voraussetzungen des Art 16 Abs 1 FFH-RL erfüllt sind,¹⁴ im Anwendungsbereich der lit e soll eine strenge Kontrolle aber auch die Einhaltung der zusätzlichen Kriterien gewährleisten: *»Somit muss sich die zuständige nationale Behörde für jede Ausnahmeregelung, die auf diese Bestimmung [lit e] gestützt wird, vor ihrem Erlass vergewissern, dass die in dieser Bestimmung vorgesehenen Bedingungen [begrenzte und spezifische Anzahl, selektiv und in beschränktem Ausmaß] eingehalten werden, und anschließend ihre Auswirkungen überwachen.«*¹⁵ Der EuGH

12 Vgl ebenda Rz 45. Dass es der Behörde im gegenständlichen Fall gelingen wird, diesen Nachweis zu erbringen, ist stark anzuzweifeln, wurden durch die bestandspflegende Jagd doch 15 % der gesamten Wolfspopulation entnommen. Wirklich absurd wird die Argumentation der Behörde aber, wenn man sich die absoluten Zahlen ansieht: Während der Wilderei jährlich schätzungsweise 30 Individuen zum Opfer fallen, wurden allein aufgrund der Ausnahmegenehmigungen über 40 Individuen getötet (vgl Rz 63 f).

13 So war auch der mangelnde Nachweis der Eignung der präventiven Jagd zur Verhütung von Schäden iSv Art 16 Abs 1 lit b FFH-RL im ersten »Wolfsurteil« des EuGH ausschlaggebend (siehe FN 1).

14 Vgl zB Art 16 Abs 3 lit d und e FFH-RL, wonach die Mitgliedstaaten in den zweijährlich vorzulegenden Berichten an die EU-Kommission ua Folgendes anzugeben haben:

- ▷ die Behörde, die befugt ist, zu kontrollieren, ob die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind;
- ▷ die angewandten Kontrollmaßnahmen.

15 EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 74. Vgl dazu auch die Ausführungen des EuGH (zu der korrespondierenden Regelung in der Vogelschutz-RL 2009/147/EG; EuGH 8.6.2006, C-60/05, WWF Italia ua, EU:C:2006:378, Rz 43 f):

überlässt die Überprüfung dieser Voraussetzungen im Ausgangsverfahren zwar dem vorlegenden Gericht, äußert diesbezüglich aber starke Zweifel (ua weil die Jagd auf bestimmte Individuen lediglich empfohlen wurde und die Tötung von insgesamt 20 dominanten Männchen im Rahmen der bestandspflegenden Jagd im betreffenden Jagdjahr nicht auf eine Selektivität der Ausnahmegenehmigungen schließen lässt).¹⁶

Zusammengefasst ergibt sich für den Ausnahmetatbestand nach lit e nicht nur ein enger Anwendungsbereich, sondern geht dieser auch mit zusätzlichen streng auszulegenden Bedingungen einher. *Geringer/Schechtner*¹⁷ vertreten zwar die Auffassung, dass durch dieses EuGH-Urteil »dem aktiven Bestandsmanagement inklusive selektiver Entnahme einzelner Wölfe ein Stück weit die Türe geöffnet« wurde. Doch lit e kann mE nicht für den Interessenkonflikt mit der Nutztierhaltung herangezogen werden. Nach der derzeitigen Lage in Österreich ist davon auszugehen, dass Ausnahmegenehmigungen idR zum Schutz von Nutztieren begehrt werden. »Tierhaltung« ist aber ausdrücklich von lit b erfasst, sodass Ausnahmen lediglich zur Verhütung **ernster** Schäden in der Tierhaltung zulässig sind. Lit e ist somit für den Schutz von Nutztieren nicht einschlägig, da auch einer Auslegung, wonach sich zB die Verhütung von bloß geringen Schäden auf lit e stützen könnte, vom EuGH nun eine eindeutige Absage erteilt wurde. Aufgrund der zusätzlichen strengen Kriterien in lit e wäre es aber wohl auch bei einer weniger restriktiven Auslegung fraglich, ob dieser Tatbestand in der Praxis überhaupt von Bedeutung sein könnte.

43 Hierzu hat der Gerichtshof in Randnummer 28 des Urteils vom 27. April 1988 (*Kommission/Frankreich*) entschieden, dass die nationalen Rechtsvorschriften sicherstellen müssen, dass die Vogeljagd unter streng überwachten Bedingungen selektiv stattfindet. Das impliziert, dass in den Zeiträumen, auf die sich die Entscheidungen erstrecken, die von der in der Richtlinie vorgesehenen Schutzregelung abweichen, eine effektive Kontrolle ausgeübt wird.

44 Folglich muss der in diesem Bereich anwendbare nationale Rechtsrahmen nicht nur gewährleisten, dass die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen, mit denen Ausnahmegenehmigungen von der in der Richtlinie vorgesehenen Schutzregelung erteilt werden, rechtzeitig überprüft werden kann, sondern auch, dass die Bedingungen, mit denen diese Entscheidungen versehen sind, eingehalten werden.

16 Vgl EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 77 f.

17 *Geringer/Schechtner*, Der EuGH trifft Klarstellungen zur Wolfsjagd, umweltrechtsblog.at vom 17.10.2019.

C. Keine anderweitige zufriedenstellende Lösung

Die Zulässigkeit einer Ausnahme vom strengen Schutz setzt außerdem voraus, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, um das Ziel zu erreichen. Dieser Prüfschritt wird in Österreich auch »Alternativenprüfung« genannt und ist generell ein fester Bestandteil jener Entscheidungen, ob Ausnahmen von den unionsrechtlichen Umweltschutzvorschriften zulässig sind.¹⁸ So hat auch der EuGH¹⁹ die Bedeutung der Alternativenprüfung bereits mehrfach betont und hervorgehoben, dass Vorhaben nicht genehmigt werden dürfen, wenn Alternativlösungen bestehen, die die Umwelt weniger beeinträchtigen (sog gelinderes Mittel). Dementsprechend hat er auch im gegenständlichen Urteil festgehalten, dass eine Ausnahme vom strengen Artenschutz nur zulässig ist, »wenn es an einer anderweitigen Maßnahme fehlt, mit der das verfolgte Ziel in zufriedenstellender Weise erreicht werden kann und die in der Richtlinie vorgesehenen Verbote beachtet werden«.²⁰

Die Alternativenprüfung stellt daher iZm Ausnahmegenehmigungen regelmäßig ein Knock-out-Kriterium dar und zwar insb bei letalen Eingriffen in geschützte Tierarten. Da eine Tötung mit Sicherheit den stärksten möglichen Eingriff darstellt, werden gelindere Mittel in diesen Fällen besonders genau zu untersuchen sein. Hinzu kommt, dass der EuGH auch hier ganz klar **eine genaue und angemessene Begründung unter Verweis auf relevante technische, rechtliche und wissenschaftliche Berichte** verlangt.²¹ Somit werden iZm Ausnahmegenehmigungen auch die zuständigen Behörden in Österreich nachzuweisen haben, dass »es

18 Vgl zB Art 4 Abs 7 lit d Wasserrahmen-RL 2000/60/EG (WRRL): *Die Mitgliedstaaten verstoßen nicht gegen diese Richtlinie, wenn: [...]*

d) die nutzbringenden Ziele, denen die Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, können aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden.

Art 5 Abs 3 lit d UVP-RL 2011/92/EU: *Die vom Projektträger gemäß Absatz 1 vorzulegenden Angaben umfassen mindestens Folgendes: [...]*

d) eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten und Angabe der wesentlichen Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen; [...].

19 EuGH 4.3.2010, C-241/08, Kommission/Frankreich, EU:C:2010:114, Rz 70 bis 73; 26.10.2006, C-239/04, Kommission/Portugal, EU:C:2006:665, Rz 40; 14.4.2005, C-441/03, Kommission/Niederlande, EU:C:2005:233, Rz 26 bis 29.

20 EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 47.

21 Vgl ebenda Rz 49 f.

insbesondere unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse sowie der Umstände des konkreten Falls keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt«. ²² Dass es beispielsweise gelingt nachzuweisen, dass die Tötung des Wolfs das einzige Mittel ist, um den Schutz der Nutztiere zu erreichen, ist fraglich. Des Weiteren hat der EuGH hervorgehoben, dass die bestehenden Schwierigkeiten im Kampf gegen die Wilderei Finnland nicht von seiner Pflicht entbinden, den Schutz der Anhang IV-Arten zu gewährleisten. Dies lässt sich wohl ebenso auf die Situation in Österreich umlegen: Herdenschutzmaßnahmen sind in gewissen Regionen zweifellos schwer zu bewerkstelligen, doch solange sie nicht unmöglich sind, entbinden diese Schwierigkeiten auch Österreich nicht von seiner Artenschutzpflicht.

D. Günstiger Erhaltungszustand trotz Ausnahmeregelung

Die dritte Voraussetzung für die Zulässigkeit von Ausnahmen ist, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahme in einem günstigen Erhaltungszustand bleiben. Die Beurteilung, ob die betreffende Art ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand bleibt, hat dabei unter Beachtung des **Vorsorgeprinzips** ²³ zu erfolgen. Demnach darf eine Ausnahme nicht erteilt werden, wenn »*nach der Prüfung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten eine Ungewissheit darüber bestehen bleibt, ob der günstige Erhaltungszustand der Populationen einer vom Aussterben bedrohten Art trotz dieser Ausnahmeregelung gewahrt oder wiederhergestellt werden kann*«. ²⁴ In diesem Zusammenhang sind das Bestehen eines »Bestandspflegeplans« (Managementplans) und die Festlegung von Entnahmegrenzzahlen nach Ansicht des EuGH durchaus relevante Faktoren, da sie verhindern, dass der Erhaltungszustand durch die Kumulierung einzelner Ausnahmegenehmigungen beeinträchtigt wird. ²⁵

22 Ebenda Rz 51.

23 Art 191 Abs 2 AEUV: *Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.*

24 EuGH 10. 10. 2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 66.

25 Vgl ebenda Rz 62.

Interessant ist, dass der EuGH den günstigen Erhaltungszustand zwar als »*unabdingbare Voraussetzung*«²⁶ erachtet, gleichzeitig aber festhält, dass Ausnahmen **ausnahmsweise auch bei einem ungünstigen Erhaltungszustand zulässig** sind: Wenn »*hinreichend nachgewiesen ist, dass sie [gemeint: die Ausnahmen] nicht geeignet sind, den ungünstigen Erhaltungszustand dieser Populationen zu verschlechtern oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands zu behindern*«,²⁷ dann können Ausnahmen auch bei einem ungünstigen Erhaltungszustand zugelassen werden. Dies ist nach Ansicht des EuGH der Fall, wenn zB die Tötung einer begrenzten Zahl an Individuen **keine Auswirkungen** hat, also für die betreffende Art **neutral** ist.²⁸ Auch diese ausnahmsweise Gewährung von Ausnahmen knüpft der EuGH an die Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips.

Weiters macht der EuGH im gegenständlichen Urteil auch wichtige Aussagen zur Beurteilung des Erhaltungszustandes und der Auswirkungen der Ausnahme darauf. Wie sich schon aus den Begriffsbestimmungen in der FFH-RL ergibt, wird der Erhaltungszustand als günstig erachtet, 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.*²⁹

Daraus folgert der EuGH, dass die Erhaltung der Populationsdynamik und -stabilität einer geschützten Art trotz einer Ausnahme langfristig gesichert sein muss.³⁰

Die Ermittlung des Erhaltungszustandes der Populationen sowie der Auswirkungen der Ausnahme erfolgt bezogen auf

26 Ebenda Rz 55.

27 Ebenda Rz 68.

28 Vgl ebenda.

29 Art 1 lit i FFH-RL.

30 Vgl EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 57.

- ▷ das Gebiet des Mitgliedstaates,
- ▷ die betreffende biogeografische Region (wenn der Mitgliedstaat mehrere biogeografische Regionen aufweist) oder
- ▷ grenzüberschreitend (wenn es das natürliche Verbreitungsgebiet der betreffenden Art erfordert und soweit möglich).³¹

Klar muss dabei aber sein, dass das natürliche Verbreitungsgebiet in einem Drittstaat nicht berücksichtigt werden kann.³² Um die Auswirkungen in diesem größeren Rahmen zu bestimmen, ist es nach Ansicht des EuGH jedenfalls erforderlich, auch die Auswirkungen auf eine lokale Population zu bewerten, da sich eine Ausnahme am unmittelbarsten in dem lokalen Gebiet bemerkbar macht, in dem die jeweiligen Maßnahmen gesetzt werden.³³

IV. Fazit

Das aktuelle Urteil des EuGH zur Wolfsjagd in Finnland liefert eine wichtige Auslegung des Ausnahmetatbestands in Art 16 Abs 1 lit e FFH-RL. Dabei kommt der EuGH zu dem Schluss, dass der Abschuss von Wölfen zwar grundsätzlich auf diese Bestimmung gestützt werden kann, lässt aber auch keinen Zweifel daran, dass die Bedingungen dafür äußerst streng sind. Obwohl der EuGH die Prüfung dieser Bedingungen dem nationalen Gericht überlässt, wird deutlich, dass er diese Bedingungen im gegenständlichen Fall als nicht erfüllt ansieht.

Gleichzeitig sind darin wichtige Aussagen zu den allgemeinen Voraussetzungen für Ausnahmen enthalten, die ebenso streng auszulegen und stets auf Basis fundierter wissenschaftlicher Daten zu beurteilen sind. Der aktuellen Entscheidung wird in Zukunft zweifellos eine wesentliche Rolle bei der Auslegung des Art 16 FFH-RL zukommen, welchen Einfluss diese auf die österreichische Genehmigungspraxis haben wird, bleibt abzuwarten.

Trotz der Brisanz, die dem Thema Wolf derzeit in Österreich zukommt, darf dabei aber nicht übersehen werden, dass dieses Urteil

31 Vgl EuGH 10.10.2019, C-674/17, Tapiola, EU:C:2019:851, Rz 58.

32 Vgl ebenda Rz 60.

33 Vgl ebenda Rz 59.

natürlich auch von entscheidender Bedeutung für andere geschützte Arten ist. Gerade in Österreich betrifft dies vor allem Entnahmegenehmigungen für Fischotter und Biber.

Korrespondenz:

MMag.^a Katharina Scharfetter

Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung

Neustiftgasse 36/3a

1070 Wien

E-Mail: katharina.scharfetter@oekobuero.at