

Sitzungsunterlage
Gespräch der LANA mit den Naturschutzverbänden
beim 28. Deutschen Naturschutztag
am 29. Mai 2006 in Bonn

TOP : Inhalt und Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 10. Januar 2006 gegen Deutschland wegen nicht ausreichender rechtlicher Umsetzung der FFH-Richtlinie

Verfasser: LANA / BMU

Der Europäische Gerichtshof hat mit Entscheidung vom 10. Januar 2006 Deutschland in der Rechtssache C-98/03 wegen nicht ausreichender rechtlicher Umsetzung der FFH-Richtlinie verurteilt. Der Gerichtshof ist dabei nahezu vollständig dem Klagevorbringen der Europäischen Kommission und den Schlussanträgen des Generalanwalts Tizzano vom 24. November 2005 gefolgt.

Das **Urteil** führt zwar den wesentlichen Vortrag Deutschlands an, eine wirkliche Auseinandersetzung mit den einzelnen Argumenten findet aber, ähnlich wie bereits bei den Schlussanträgen, nicht statt. Dies gilt insbesondere für die Frage des Projektbegriffs, bei der der Gerichtshof zu der von Deutschland angesprochenen Bedeutung der UVP-Richtlinie keine Stellung bezieht. Das hier ebenfalls bedeutsame Verhältnis von Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie (Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte) und Art. 6 Abs. 2 der FFH-Richtlinie (allgemeines Verschlechterungsverbot) wird nicht einmal erwähnt.

Im Einzelnen hat der Gerichtshof beanstandet, dass

- in § 10 Abs. 1 Nr. 11 Buchst. b und c des Bundesnaturschutzgesetzes nicht alle relevanten Projekte außerhalb besonderer Schutzgebiete erfasst werden, für die eine Verträglichkeitsprüfung vorzusehen ist;
dies betrifft insbesondere nicht zulassungsbedürftige Anlagen im Sinne des § 22 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und Gewässerbenutzungen – soweit sie nicht zugleich einen Eingriff im Sinne des § 18 des Bundesnaturschutzgesetzes darstellen – sowie bestimmte Einwirkungen auf Natur und Landschaft, die keine Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels bedeuten
- § 36 des Bundesnaturschutzgesetzes möglicherweise Emissionen in ein besonderes Schutzgebiet unabhängig davon zulasse, ob sie dieses erheblich beeinträchtigen könnten;
dies betrifft Emissionen außerhalb des in den Technischen Anleitungen Lärm und Luft definierten Einwirkungsbereichs bzw. Beurteilungsgebiets
- § 43 Abs. 4 des Bundesnaturschutzgesetzes bestimmte Ausnahmen von den Vorschriften zum Schutz von Tieren zulasse, „soweit hierbei Tiere, einschließlich ihrer Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtstätten ... nicht absichtlich beeinträchtigt werden“;
der Gerichtshof verweist insoweit auf sein Urteil in der Rechtssache C-6/04 gegen das Vereinigte Königreich vom 20. Oktober 2005, in dem er bereits entschieden hatte, dass Handlungen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der FFH-Richtlinie nicht nur absichtliche, sondern auch nicht absichtliche Handlungen sind
- § 43 Abs. 4 des Bundesnaturschutzgesetzes bei bestimmten mit dem Gebietsschutz zu vereinbarenden Handlungen nicht die Einhaltung der Ausnahmetatbestände des Art. 16 der FFH-Richtlinie sicherstellt;
dies betrifft Handlungen bei der Ausführung eines nach § 19 des Bundesnaturschutzgesetzes zugelassenen Eingriffs (z.B. Bau- und Infrastrukturvorhaben) und einer nach § 30

des Bundesnaturschutzgesetzes (Gesetzlich geschützte Biotope) zugelassenen Maßnahme

- Bestimmungen des Pflanzenschutzgesetzes den Artenschutz nicht ausreichend berücksichtigten und Fischereivorschriften der Länder keine ausreichenden Fangverbote enthielten.

Aus dem Urteil zeichnen sich als **Konsequenzen** im Wesentlichen ab:

1. Der **Projektbegriff** des Bundesnaturschutzgesetzes muss erweitert werden. Der Europäische Gerichtshof hat eine Begrenzung der Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsvorprüfung auf zulassungs- oder anzeigebedürftige Vorhaben sowie auf Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne des § 18 des Bundesnaturschutzgesetzes ausdrücklich für nicht zulässig erklärt. Für alle Vorhaben, für die bislang keine Zulassung oder Anzeige erforderlich war, muss daher eine solche eingeführt werden, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Vorhaben, Maßnahmen oder Plänen geeignet sind, ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein Europäisches Vogelschutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen.

2. **§ 36 des Bundesnaturschutzgesetzes** muss gestrichen werden. Eine ggf. durchzuführende FFH-Verträglichkeitsprüfung darf nicht auf die abstrakt-generell bestimmten Einwirkungsbereiche bzw. Beurteilungsgebiete von nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftigen Anlagen begrenzt werden. Diese Anlagen müssen den sonstigen Vorhaben gleich gestellt und einer Einzelfallprüfung unterworfen werden.

3. Die **artenschutzrechtlichen Bestimmungen** des Bundesnaturschutzgesetzes müssen angepasst werden.

Die Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten von Tierarten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auch dann zu verbieten, wenn sie nicht absichtlich erfolgt (vgl. Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der FFH-Richtlinie). Die weiteren Verbote, so u. a. das Verbot der Störung dieser Arten insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten (vgl. Art. 12 Abs. 1 Buchst. b der FFH-Richtlinie), setzen zwar ein absichtliches Handeln voraus. Im Gefolge des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache C-103/00 (Garettia caretta) gegen Griechenland vom 30. Januar 2002 ist jedoch von einem gegenüber dem bisherigen deutschen Verständnis erweiterten Absichtsbegriff der FFH-Richtlinie auszugehen. Absicht ist danach bereits dann anzunehmen, wenn der Handelnde weiß, dass es zu einer Störung oder Beschädigung kommt und dies in Kauf nimmt, ein gezieltes Vorgehen ist nicht erforderlich. Auch das Leitlinien-Papier der Europäischen Kommission in der vierten Version von November 2005 folgt trotz einer ablehnenden Stellungnahme Deutschlands dieser Auslegung.

Eine Freistellung der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung sowie nach § 19 des Bundesnaturschutzgesetzes zugelassener Eingriffe von den artenschutzrechtlichen Verboten des § 42 Abs. 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes, wie sie in der artenschutzrechtlichen Ausnahmeklausel des § 43 Abs. 4 des Bundesnaturschutzgesetzes vorgesehen ist, kommt daher nur unter den strengen Voraussetzungen des Art. 16 der FFH-Richtlinie in Betracht.

Das Bundesumweltministerium unternimmt bereits jetzt in Zusammenarbeit mit den Ländern verschiedenste Bemühungen, um hier zu möglichst **praktikablen und unbürokratischen Lösungen** zu gelangen:

- Für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft wurde eine Arbeitsgruppe gegründet, die sich aus Vertretern von Schutz- und Nutzerverbänden, einem Vertreter der Länder sowie Vertretern des Bundes zusammensetzt. Sie soll auf der Grundlage des inzwischen in der fünften Version vorliegenden Leitlinien-Papiers der Europäischen Kommission zu Art. 12

der FFH-Richtlinie Handlungsempfehlungen für eine den artenschutzrechtlichen Anforderungen entsprechende Land- und Forstwirtschaft erarbeiten. Anfang April 2006 fand in Berlin hierzu ein Fachgespräch statt, bei dem nationale Umsetzungskonzepte in anderen EU-Mitgliedstaaten sowie die Überlegungen für ein deutsches Konzept vorgestellt und diskutiert wurden. Bis Oktober 2006 soll dieses Konzept fertig gestellt sein. Es wird dann in einem breiteren Kreis mit Ländern und Verbänden erörtert.

- Im Rahmen der LANA wird vom ständigen Ausschuss „Eingriffsregelung“ unter Beteiligung der ständigen Ausschüsse „Rechtsfragen“ und „Artenschutz“ ein Papier erarbeitet, das Hinweise zur Anwendung des europäischen Artenschutzrechts bei der Zulassung von Vorhaben und bei Planungen enthält. Das fertig gestellte Papier soll dann in das LANNA-Plenum eingebracht werden. Zur Anwendung des europäischen Artenschutzrechts in der Fachplanung finden entsprechende Abstimmungen auch mit dem Bundesverkehrsministerium statt.
- Im Hinblick auf die Sonderproblematik der artenschutzrechtlichen Bestimmungen der Vogelschutz-Richtlinie – die Ausnahmeregelungen sind deutlich enger als die der FFH-Richtlinie; so ist der Kreis der berücksichtigungsfähigen öffentlichen Interessen auf einige wenige Bereiche (Volksgesundheit, öffentliche Sicherheit, Forschung) beschränkt – soll in Abstimmung mit der Kommission eine entsprechende Anwendung der Ausnahmetatbestände – einschließlich solcher wirtschaftlicher Art – des Art. 16 der FFH-Richtlinie erreicht werden. Dazu gibt es positive Signale aus der Kommission.

Anlage 1 zur Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. März 2006

Zeitplan zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 10.1.2006, Rechtssache C-98/03

Konkrete Umsetzungsschritte

März 2006: Beschluss der Bundesregierung zur Verfassungsreform mit neuem Kompetenztitel Naturschutz am 6. März 2006; Beginn des Gesetzgebungsverfahrens im Deutschen Bundestag und Bundesrat am 10. März 2006;

April 2006: Übersendung des Gesetzentwurfs zur Verfassungsreform als Bundestagsdrucksache
Kabinettsbeschluss Pflanzenschutzgesetz

Juni 2006: Übersendung der aktuellen Entwürfe der Leitfäden (guidance papers) für die Land- und Forstwirtschaft und die Eingriffsregelung
Inkrafttreten der Bremer Binnenfischerei-Verordnung

Juli 2006: Beschluss der Bundesregierung zu Eckpunkten der Umsetzung des EuGH-Urteils
Inkrafttreten der bayerischen Verordnung zur Ausführung des Fischereigesetzes

September 2006: Bitte um informelles Gespräch mit der KOM auf Basis des Referentenentwurfs BNatSchG;

Es erfolgt eine weitere Konkretisierung des Zeitplans für das Gesetzgebungsverfahren zum BNatSchG.

Oktober 2006: Übersendung der abgestimmten Leitfäden für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Eingriffsregelung

November 2006: Gesetzesbeschluss zum Pflanzenschutzgesetz

Januar 2007: Übersendung des Kabinettsbeschlusses zur Änderung des BNatSchG

April 2007: Bericht über den Stand der Parlamentarischen Beratungen in den Ausschüssen

Juli 2007: Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages

Oktober 2007: Gesetzesbeschluss des Bundesrates

November 2007: Inkrafttreten nach Veröffentlichung im BGBl.