Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Postfach 12 06 29, 53048 Bonn
per e-mail

Herrn
Nicholas Hanley
Europäische Kommision
Referat B 2
B-1049 Brüssel
Belgien

Geschäftszeichen (bei Antwort bitte angeben)
N II 1 - 70162/6

Robert-Schuman-Platz 3, 53175 Bonn
+49 – (0)1888 – 305 – 0 (Zentrale)
+49 – (0)1888 – 305 – 3225 (Zentrale)
+49 – (0)1888 – 305 – 2631
+49 – (0)1888 – 305 – 2695
E-Mail gerhard.adams@bmu.bund.de

Bonn, 4. August 2005

Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the 'Habitats' Directive 92/43/EEC - Draft 2 (Guidance document)
Sitzung des Habitatausschusses am 22. Juni 2005

Sehr geehrter Herr Hanley,

Sie haben die Mitgliedstaaten gebeten, zu dem zweiten Entwurf des Leitfadens zum strengen Schutz von Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse nach der FFH-Richtlinie Stellung zu nehmen. In der Sitzung des Habitatausschusses vom 22. Juni 2005 habe ich zu einigen wichtigen Punkten meine erste Einschätzung bereits mitgeteilt. Nachstehend möchte ich zu dem Entwurf folgende ergänzende Stellungnahme abgeben:

Grundsätzliches

Der zweite, überarbeitete Entwurf hat die Auslegungshinweise früherer Texte weiterentwickelt. Wichtige Anregungen der Mitgliedstaaten sind aufgegriffen worden. Ebenso wurden viele Aspekte aus dem Bericht der zu Art. 12 eingesetzten Arbeitsgruppe berücksichtigt. Dafür danke ich Ihnen.

Die Kommission hat sich erkennbar bemüht, die im Leitfaden getroffenen Festlegungen und Interpretationen praktikabel zu gestalten. Trotz dieser Bemühungen wird die Anwendung dieses Leitfadens gleichwohl zu einer erheblichen Verschärfung der Artenschutzregelungen, zu der Erweiterung bestehender Verpflichtungen und zu neuen Schwerpunktsetzungen führen wie auch gewaltige zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen erfordern. Ich habe große Sorge, dass die damit verbundenen Mehrbelastungen zu noch erheblicheren Diskussionen in Deutschland wie auch in der Europäischen Gemeinschaft führen werden, als diejenigen um die Einrichtung des Schutzgebiets-

netzes NATURA 2000. Es erscheint sehr fraglich, ob die flächendeckend erforderlich werdenden Schutzmaßnahmen sich in kooperativer Form den Betroffenen näher bringen lassen. Damit steht die Akzeptanz der FFH-Richtlinie auf dem Spiel.

Besondere Probleme bereitet die Auslegung des Absichtsbegriffs, die Auffassung der Europäischen Kommission zur Auslegung des Art. 12 Abs. 1 d der FFH-Richtlinie (Fehlen des Wortes „absichtlich“) sowie die mit der Anwendung der Richtlinie in der Landwirtschaft verbundenen Probleme einschließlich deren Finanzierung. Diese Punkte sollten sinnvollerweise auch bei dem Treffen der Naturschutzdirektoren (5 – 7 October 2005, Aviemore Highland Conference Centre, Schottland) angesprochen werden.

Der im Habitatausschuss vorgestellte Zeitplan erscheint zu engagiert. Der Leitfaden würde sicher gewinnen, wenn mehr Zeit für dessen Diskussion zur Verfügung stünde. Einige Abschnitte z. B. das Kapitel über die Ausnahmeregelungen, werden in der vorgelegten Form erstmalig präsentiert und verdienen eine intensivere Befassung.

Darüber hinaus ist vorab zu bemerken:

- Der Entwurf sollte – insbesondere im Abschnitt I - klarer zwischen konkreten Verpflichtungen und nicht verpflichtenden Regelungen unterscheiden.
- Die Zielvorgaben des Art. 2 werden verengt auf die Erreichung des günstigen Erhaltungszustandes, d. h. Art. 2 Abs. 3 wird bei der Auslegung der Zielvorgaben nicht hinreichend gewürdigt; auch diese Fassung des Entwurfs des Leitfadens erweckt den Eindruck, die Mitgliedstaaten treffe – ungeachtet der sehr differenzierten Formulierungen in Art. 2 - eine Verpflichtung aus der Richtlinie, die günstige Erhaltungssituation für alle Anhang IV Arten zu schaffen oder beizubehalten.
- An einigen Stellen verschwimmen die Grenzen zwischen dem an Individuen und deren Fortpflanzungs- und Ruhestätten ausgerichteten Schutz nach Art. 12 der FFH-Richtlinie und der Unterschutzstellung von Gebieten (z.B. I.2.2., Abs. 16 „all parameters need to be considered“; II.2.1 „large enough habitat“). Der Schutz der Arten des Anhangs IVa muss notwendigerweise individuenbezogen bleiben und erhält keine Gebietsschutzqualität.

I.2.1 The role of Article 2

Wie schon in meiner Stellungnahme vom 14.10.2004 ausgeführt, hat die Interpretation des Artikels 2 hohe Bedeutung. Im Abschnitt I.2.1 und an verschiedenen weiteren Stellen im Dokument wird auf ihn Bezug genommen. In Absatz 1 wird als Ziel beschrieben, einen Beitrag zur Biodiversität durch den Schutz der Arten und Lebensräume zu leisten. Absatz 2 spricht davon, dass Maßnahmen nach dieser Richtlinie eine günstige Erhaltungssituation der Arten und Lebensräume erhalten oder wiederher-

stellen sollen. Nach Absatz 3 sollen Maßnahmen aber auch wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle, regionale und örtliche Aspekte in Betracht ziehen. Die Bedeutung dieser Absätze und das Verhältnis zueinander ist schwierig zu verstehen. Wenn vom Ziel der Richtlinie gesprochen wird, liegt es nahe, Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie zu benennen, da darin ausdrücklich das Wort „Ziel" vorkommt. Danach ist es Ziel der Richtlinie, - verkürzt gesagt – einen Beitrag zur Artenvielfalt zu leisten.

Auf jeden Fall ist es nicht das Ziel der Richtlinie, die uneingeschränkte Bewahrung oder Wiederherstellung der natürlichen Lebensräume und der wild lebenden Tier- und Pflanzen von gemeinschaftlichem Interesse in einem günstigen Erhaltungszustand zu erreichen. Denn diese, auf Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie gestützte, Interpretation lässt Art. 2 Abs. 3 außer Betracht, wonach wirtschaftliche und auch andere Aspekte zu berücksichtigen sind. Art. 2 Abs. 2 kann nicht isoliert bewertet werden, diese Vorschrift muss immer im Kontext der gleichrangigen Vorschrift des Art. 2 Abs. 3 gesehen werden.

Art. 2 Abs. 3 ist – der Judikatur des EuGH zur Vogelschutzrichtlinie folgend – wohl nicht als selbständige Ausnahme zu den konkreten Verpflichtungen der Richtlinie (Art. 4 ff, 12 ff.) zu sehen. Gleichwohl hat diese Vorschrift Bedeutung innerhalb des Art. 2. Die Vorschrift besagt, dass im Rahmen der Absätze 1 und 2 des Artikels 2 der Richtlinie den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung getragen werden muss. Die ersten beiden Absätze des Art. 2 finden ihre Grenze in Abs. 3.

Die von mir vertretene Auslegung wird unterstützt durch den Text der 4. Begründungserwägung der Richtlinie: "Whereas, the main aim of this Directive being to promote the maintenance of biodiversity, taking account of economic, social, cultural and regional requirements, this Directive makes a contribution to the general objective of sustainable development; whereas the maintenance of such biodiversity may in certain cases require the maintenance, or indeed the encouragement, of human activities" Diese betont den Beitrag der Richtlinie zur Artenvielfalt. Sie gibt keinen Hinweis darauf, dass die Schaffung oder Erhaltung einer günstigen Erhaltungssituation als selbständiges Ziel verfolgt werden soll.

Es ist richtig, dass die Umsetzung von Art. 12 ff. einen Beitrag zur Erreichung des mit der Richtlinie verfolgten Ziels leistet. Umgekehrt führt die Anwendung von Art. 2 aber nicht zu einer Ausdehnung der Verpflichtungen aus Art. 12.

I.2.2 Favourable conservation status

Die im Leitfaden auf Art 2 Abs. 2 reduzierte Zielvorgabe der Richtlinie setzt sich in Aussagen zu Aufgaben bzw. Zielen der Politik der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Schaffung oder Beibehaltung

einer günstigen Erhaltungssituation fort, die ich in dieser Form nicht akzeptieren kann. Abschnitt I.2.2., Absatz 14 des Leitfadens lautet: „The concept of maintaining or restoring „favourable conservation status“ (FCS) constitutes the overall objective to be reached for all habitat types and species of community interest.“ In demselben Absatz wird FCS als „target” der Richtlinie beschrieben, und im letzten Satz heißt es: „Member States are held to take all requisite measures set out in the Directive to reach and maintain the objective of a favourable conservation status“. Dadurch wird die Erreichung eines guten Erhaltungszustandes als eigentliches Ziel der Richtlinie, dass von den Mitgliedstaaten erreicht werden soll, beschrieben. Was Ziel der Richtlinie (aim, objective, target o.ä.) ist, wird durch Art. 2 Absätze 1 bis 3 vorgegeben; dazu kann ich auf die obigen Ausführungen Bezug nehmen. Der Zweck der Richtlinie ist nur durch Interpretation des Art. 2 insgesamt zu bestimmen. Der Begriff „favourable conservation status“ ist aus diesem Kontext nicht herauszulösen und als eigenständige Aufgabe der Mitgliedstaaten zu bewerten. Ein solches Verständnis ließe Art. 2 Abs. 3 völlig außer Betracht. Das Ziel der aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen ist es, eine günstige Erhaltungssituation zu erreichen, dabei aber zugleich den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Insbesondere verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht, einen günstigen Erhaltungszustand zu schaffen.

Das Ziel „günstiger Erhaltungszustand“ kann nicht zum Anlass genommen werden, daraus wiederum weitere Erfordernisse der Richtlinie abzuleiten. Dies gilt z. B. für

- Abschnitt I.2.2, Absatz 16 „All these parameters therefore need to be considered thoroughly when designing measures for a certain species“. Dieser Satz ist zu ändern; es besteht keine Pflicht der Mitgliedstaaten, einen günstigen Erhaltungszustand zu erreichen.
- Abschnitt I.2.4 „The appropriate and effective character of the measures taken” ist auf eine Pflicht zur Erhaltung der günstigen Erhaltungssituation gestützt. In diesem Abschnitt wird im Absatz 61 ausgeführt:” The Member State does not implement sufficient and verifiable measures to maintain or restore FCS. This would mean a Member state does not come up to its obligations and this normally constitute an infringement of the directive.” Diese Interpretation teile ich nicht.
- II.2.2 Absatz 18: “In addition, the measures taken by the Member States should be appropriate with the view of attaining the legitimate objective of maintaining or restoring the conservation status of a species.” Dies entspricht nicht meinem Verständnis.

Der Begriff „favourable conservation status“ allein hat keine Ausdehnung und Erweiterung der Verpflichtungen aus Art. 12 zur Folge.

Der Begriff „Favourable conservation status“ taucht im Art. 12 nicht auf, dagegen in anderen Artikeln der Richtlinie. Der gesamte Absatz I.2.2 sollte nach meiner Ansicht in den Abschnitt über Artikel 16

der FFH-Richtlinie aufgenommen werden, da die Begriffe „favourable conservation status“ und „natural range“ nur dort eine Rolle spielen.

Zu I. 2.2 weise ich ferner auf Folgendes hin: Art. 1 Buchstabe (i) der FFH-Richtlinie definiert den Erhaltungszustand als günstig, wenn u. a. anzunehmen ist, dass *„diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraums, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird.“* Art. 1 Buchstabe (b) definiert den natürlichen Lebensraum als „*durch geographische, abiotische und biotische Merkmale gekennzeichnete völlig natürliche oder naturnahe terrestrische oder aquatische Gebiete*“. Ich bezweifle, dass ein vom Menschen geschaffener Lebensraum (z. B. eine Ackerfläche, die dem Feldhamster als Lebensraum dient), als natürlicher Lebensraum in diesem Sinne angesehen werden kann.

I.2.3. Species conservation instruments

Im 26. Absatz dieses Abschnitts wird zwischen Art. 12 & 13 der Richtlinie einerseits und den Art. 14 & 15 andererseits unterschieden. Diese Unterscheidung ist für Art. 15 nicht in vollem Umfang zutreffend. Diese Vorschrift gilt nämlich sowohl in Bezug auf Managementmaßnahmen nach Art. 14 wie auch in den Fällen, in denen eine Ausnahme nach Art. 16 von den Verboten nach Art. 12 erteilt wurde.

Zur Verwendung des Adjektivs „preventive“ in Absatz 28 in diesem Abschnitt verweise ich auf die untenstehenden Hinweise.

Zu Absatz 29: Es wird nicht klar, warum die zwei Säulen „closely interlinked“ sind. Der häufige Fall der Aufnahme von Arten sowohl in Anhang II wie in Anhang IV besagt für sich allein noch nichts über eine “close interaction” zwischen den Säulen, wie dies in Absatz 30 ausgeführt wird.

Zu Absatz 35: Soweit es zu einer Revision der Anhänge kommt, wäre auch zu prüfen, welche Arten aus Anhang IVa entlassen werden können, weil diese sich in einer günstigen Erhaltungssituation befinden.

Zum Abschnitt I.2.3.b „The protection of animal species listed on both Annexes II and IV“, Absätze 38 bis 44: Ich halte innerhalb von Schutzgebieten Artikel 6 Abs. 2 bis 4 für die spezielleren Normen gegenüber Art. 16. Es kann nicht angenommen werden, dass der Richtliniengeber den allgemeinen Ausnahmemechanismus des Art. 16 auch in speziellen Schutzgebieten angwendet sehen wollte. Daher sollte nur dieses Beeinträchtigungsregime des Artikels 6 Abs. 2 bis 4 geprüft werden, auch für Arten des Anhangs IV. Dies bedeutet: Das Ausnahmeregime des Art. 16 ist nachrangig und innerhalb NATURA 2000 nicht zu prüfen.

I.2.4. „Basic principles applying to species conservation“

Dieser Abschnitt mit den Abschnitten „Good knowledge and surveillance of conservation status“ sowie „The appropriate and effective character of measures taken“ enthält Erwägungen zu im wesentlichen nicht verpflichtenden Schutzmaßnahmen; diese können im ersten Abschnitt des Leitfadens entfallen. Diese Ausführungen sollten vielmehr – soweit sie Verpflichtungen der Mitgliedstaaten betreffen – in die Ausführungen zum strikten Schutzsystem übernommen werden, soweit sie nicht dort bereits erhalten sind. Auch die Grafik auf S. 21 kann entfallen. Ich nehme auf meine oben dargelegte Auffasssung Bezug; den Mitgliedstaat trifft keine uneingeschränkte Verpflichtung, einen guten Erhaltungszustand für die Arten des Anhangs IV herzustellen.

Zu Absatz 57 und Absatz 61 Nr. 2 ist zu bemerken: Mit Bezug auf das Urteil *Caretta caretta* weist die Kommission darauf hin, dass selbst für Arten in einer günstigen Erhaltungssituation ein Schutzsystem eingerichtet werden muss und das Unterlassen von Schutzmaßnahmen keine Option sei. Auch nach meiner Ansicht muss für Arten in einer günstigen Erhaltungssituation ein Schutzsystem in Form der Umsetzung der Verbote des Art. 12 der FFH-Richtlinie geschaffen werden, das auch effektiv umgesetzt wird. Darüber hinausgehende Schutzmaßnahmen wären jedoch weder erforderlich noch verhältnismäßig.

II. Article 12

Im Abschnitt II Abs. 2 ist der letzte Satz wie folgt umzuformulieren: “In case of species only listed in Annex IV, Article 12 is the ~~main~~ **only** provision for achieving the conservation objectives set out in Article 2 of Directive 92/43/EEC.” Dadurch soll dem Eindruck entgegengewirkt werden, dass Art. 12 über seinen Wortlaut hinaus ausgedehnt wird, um die Ziele des Art. 2 zu erreichen. Auch wenn eine Tierart nur in Anhang IVa, nicht aber in Anhang IIa aufgeführt ist, treffen den Mitgliedstaat keine weitergehenden Verpflichtungen aus Art. 12.

II.2 Requisite measures for a system of strict protection

Es ist zweifelhaft, ob der Satzteil „Requisite measures for a system of strict protection“ in Art 12 isoliert gesehen und interpretiert werden kann. Nach meiner Ansicht muss dieser Teil zusammen mit dem Wort „prohibiting ....“ und der dann folgenden Aufzählung der Buchstaben a bis d gelesen werden. Das strikte Schutzsystem besteht danach in den unter den Buchstaben a bis d aufgelisteten Verboten inklusive den erforderlichen Maßnahmen zu deren effektiver Umsetzung. Weitergehende Verpflichtungen sind mit dem Schutzsystem nicht verbunden.

Zum Abschnitt II.2.1 Absatz 14: Es ist unklar, warum dass nach Art. 12 erforderliche Schutzsystem zwingend aus einem Satz kohärenter und koordinierter Maßnahmen bestehen soll; diese Anforderungen scheinen willkürlich gewählt. Das Schutzsystem ist im Absatz 11 (Rechtsrahmen und effektive Umsetzung) hinreichend deutlich beschrieben und trägt auch in dieser Ausgestaltung zu der Erreichung der Ziele des Art. 2 bei. Der EuGH hat im Verfahren Caretta caretta nur von einem „effektiven" Schutzsystem gesprochen. Bei dieser Begrifflichkeit sollte es bleiben, um den Eindruck zu vermeiden, dass mit dieser noch über den effektiven Schutz hinausgehende Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten bestehen.

In demselben Absatz schlage ich folgende Formulierungsänderungen vor: „Those measures ~~must~~ **will** contribute to the **objectives of Art. 2** ~~aim of maintaining the species in the long t erm or restoring its population in its habitat~~. This ~~presupposes the existence of a large enough natural habitat for the species under consideration and~~ necessitates an **effective enforcement**.

Ich schlage vor, Absatz 15 im Absatz II.2.1 zu streichen und die Fußnoten 36 und 37 dem Absatz 11 zuzuordnen. Die Erwägungsgründe 4 und 37 sprechen dafür, das strikte Schutzsystem so zu definieren, wie es im Absatz 11 vorgeschlagen wird. Dies wird besonders deutlich, wenn die 4. Begründungserwägung insgesamt gewürdigt wird, d.h. neben dem von der Kommission zitierten letzten Satz auch die beiden vorhergehenden: "Whereas, the main aim of this Directive being to promote the maintenance of biodiversity, taking account of economic, social, cultural and regional requirements, this Directive makes a contribution to the general objective of sustainable development; whereas the maintenance of such biodiversity may in certain cases require the maintenance, or indeed the encouragement, of human activities". Die zusätzlichen Anforderungen im Absatz 14 (a set of coherent and coordinated measures) lassen sich aus diesen Erwägungsgründen nicht ableiten.

Zum Abschnitt II.2.2 „Measures aiming at the favourable conservation status". Ich teile die Auffassung der Kommission im Abschnitt II.2.1 Absatz 11, dass das strikte Schutzsystem aus den rechtlichen Vorschriften und deren effektiver Umsetzung bestehen. Dieses so verstandene Schutzsystem ist bereits der Beitrag des Art. 12 zu der Erreichung der in Art. 2 formulierten Ziele. Es entspricht nicht meinem Verständnis, Art. 12 unter Bezug auf Art. 2 weitergehend auszulegen.

Absatz 17 im Abschnitt II. 2.2 schlägt vor, Art. 12 im Lichte der Definition der günstigen Erhaltungssituation in Art. 1 Buchstabe i der Richtlinie zu interpretieren. Dazu besteht keinerlei Anlass. In Art. 12 – im Gegensatz zu Art. 16 – kommt dieser Begriff nicht vor. Auch die Begriffsdefinition des Art. 1 Buchstabe i selbst enthält keinen Hinweis, dass die Schaffung bzw. Erhaltung einer günstigen Erhaltungssituation eine Verpflichtung aus Art. 12 ist. Art. 1 der Richtlinie enthält nur Definitionen, keine Verpflichtungen. Ich schlage vor, diesen Absatz zu streichen.

Auch die Überlegungen im Absatz 18 des Abschnitts II.2.2 teile ich nicht. Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip kann nur gefolgert werden, dass Art. 12 angemessen umgesetzt wird. Aus diesem Prinzip kann aber nicht gefolgert werden, dass diese Vorschrift weitergehende Verpflichtungen – nämlich solche zur Erreichung einer günstigen Erhaltungssituation – umzusetzen sind. Es sind vielmehr nur die unter den Buchstaben a bis d aufgelisteten Verbote inklusive den erforderlichen Maßnahmen zu deren effektiver Umsetzung auch unter Aspekten der Verhältnismäßigkeit zu implementieren.

II.2.4 „Measures of ~~preventive~~ <u>effective</u> nature“

Ich kann akzeptieren, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Verbote des Art. 12 Abs. 1 a - d effektiv umzusetzen. Zu den effektiven Umsetzungsmaßnahmen gehören auch die in Absatz 23 geschilderten Maßnahmen, wobei sich der im letzten Anstrich genannte nationalen Schutzplan auf die dort im weiteren genannten Aktionen beschränkt und keine darüber hinausgehenden proaktiven Schutzmaßnahmen enthält. Das Urteil *Caretta caretta* spricht nur von effektiven, nicht aber von präventiven Maßnahmen. In diesem Urteil hat der EuGH keine präventiven Aktionen von Griechenland gefordert; er hat lediglich ausgeführt, dass die Verpflichtungen aus Art. 12 auch dann umzusetzen sind, wenn die Anzahl der Schildkrötengelege in der Vergangenheit nicht gesunken ist. Daraus ist keine Verpflichtung zu präventiven Aktionen zu folgern. Präventive Maßnahmen haben für mich eher den Charakter proaktiver Schutzmaßnahmen, die nach unserem gemeinsamen Verständnis von Art. 12 nicht gefordert werden. Darum schlage ich vor, das Adjektiv „preventiv“ durch „effektiv“ zu ersetzen, die Überschrift müsste dann lauten: „Measures of effective nature“.

In Fußnote 40 wir auf Absatz 43 des Berichts der Art. 12 Arbeitsgruppe Bezug genommen; dieser Bezug müsste geprüft werden.

II.2.5. Provisions of Article 12.1 (a) – (d) in relation to ongoing activities

Im Abschnitt II.2.5 wird dargelegt, dass die land- und forstwirtschaftliche Bearbeitung, aber auch touristische Aktivitäten den Anforderungen des Art. 12 der FFH-Richtlinie unterliegen. Aufgrund der in Deutschland durchgeführten Analysen über Vorkommen der Anhang IV-Arten zeigt sich, dass gerade naturnah genutzte land- und forstwirtschaftliche Flächen, wie Feucht-, Trockengrünland und naturnahe Wälder durch die Regelungen des Artikels 12 FFH-Richtlinie betroffen sein werden. Flächen, auf denen sich aufgrund der naturverträglichen Nutzung Anhang IV-Arten angesiedelt haben, wären dann durch die Vorschriften des Artikels 12 FFH-Richtlinie besonders betroffen. In der Folge stünde zu befürchten, dass bei einer Einschränkung der naturverträglichen Nutzung in der bisherigen Form durch die Vorschriften des Artikels 12 diese Nutzungen gänzlich aufgegeben werden, da sie unter den neuen Bedingungen nicht mehr wirtschaftlich fortgeführt werden können. Eine Aufgabe der Nutzung würde in vielen Fällen die Lebensräume der Arten aber auch nachhaltig beeinträchtigen, da viele

Arten als Kulturfolger auf eine Bewirtschaftung der Flächen angewiesen sind, wie z. B. der Feldhamster auf die Ackerbewirtschaftung oder der Wiesenknopf-Ameisenbläuling, dessen Wirtspflanze Wiesenknopf bei Aufgabe der Nutzung zurückgedrängt würde. Daneben wären erhebliche Umsetzungsdefizite zu erwarten, da die betroffenen Arten zu einem großen Teil für den Nutzer nur schwer zu erkennen sind. Auch wäre der Vollzugsaufwand immens.

In meinem der Art. 12 -Arbeitsgruppe sowie den Mitgliedern des Habitatausschusses zugeleiteten non paper habe ich die zu erwartenden Konflikte beschrieben. Ich kann vielleicht mit folgenden Beispielen auf weitere Probleme aufmerksam machen: In bestimmten Gegenden kann schon das zulässige Befahren von Feldwegen mit landwirtschaftlichen Maschinen zur Tötung beispielsweise von sich ausnahmsweise dort am Morgen schon sonnenden, noch relativ unbeweglichen Eidechsen (Zaun-, Smaragd- oder Mauereidechse) oder von auf der Wanderung befindlichen juvenilen Amphibien führen. Eine Sperrung aller Wege in diesem Gebiet wäre sicher unverhältnismäßig; das Aufstellen von Schildern scheint nicht zielführend. In anderen Gegenden besteht wiederum die Möglichkeit, dass Entwicklungsformen der Schmetterlinge (Eier oder Raupen) bei der Grünlandnutzung getötet werden können. Wie allgemein bekannt, gelingt zudem der Vorkommensnachweis dieser Entwicklungsstadien nur zufällig. Ist deshalb die Futtergewinnung in diesen Gegenden grundsätzlich zu verbieten? Im Bereich der forstwirtschaftlichen Nutzung (Fällen von Bäumen) lassen sich diese Beispiele der Tötung bzgl. bestimmter Käfer (Heldbock, Eremit, Alpenbock) und Fledermausarten (z.B. unter der Baumrinde ruhende Zwergfledermaus) fortsetzten. Die Käfer könnten z.T. auch z.B. im Wald frisch geschlagenes Holz oder Brennholz besiedeln. Darf dieses dann nicht mehr genutzt werden? Da das Vorkommen dieser ‚heimlich lebenden' Arten i.d.R. nicht genau bekannt ist, laufen präventive Maßnahmen ins Leere.

Erheblich verschärft wird das Problem dadurch, dass aufgrund der rechtlichen Vorgaben der EU-Verordnung 1257/99 überall dort, wo aufgrund der Anforderungen des Artikel 12 FFH-Richtlinie bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen verboten sind, eine finanzielle Unterstützung der betroffenen Landwirte durch Agrarumweltmaßnahmen oder Vertragsnaturschutzprogramme nicht möglich ist. Denn durch diese Instrumente dürfen nur solche Tätigkeiten gefördert werden, die über das gesetzlich Vorgeschriebene hinausgehen. Entsprechende Einschränkungen finden sich in dem Entwurf der ELER-Verordnung. Der Ausgleich nach Art. 16 der Verordnung 1257/99 bzw. Art. 36 und 43 des Entwurfs der ELER-Verordnung kann nur in NATURA 2000 Gebieten gewährt werden.

Auf das Problem absichtlicher Handlungen bei land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen komme ich unten zurück.

Als Verstoß gegen Art. 12 sollten solche Vorgänge nicht betrachtet werden, die zu einem positiven Naturschutzaspekt führen. Führt zum Beispiel eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung zu einer Stö-

rung von Arten des Anhangs IV a, ist diese Bewirtschaftung aber zugleich notwendig, um Lebensstätten bzw. einen Lebensraum für diese Tierarten zu erhalten, fällt diese Bewirtschaftung aus dem Anwendungsbereich von Art. 12. Die Thematik positiver Aktivitäten, die teilweise die Verbotsvorschriften den Artikels 12 betreffen, sollte stärker herausgearbeitet werden.

Ich möchte mich für die Bereitschaft bedanken, Fragen aus der Anwendung von Art. 12 in der Land- und Forstwirtschaft in einer gesonderten Besprechung im September zu erörtern. Ich halte es für äußerst wichtig, Artikel 12 auch im Sinne einer zumindest ausreichenden Akzeptanz für die Naturschutzrichtlinien der EU in der Land- und Forstwirtschaft praktikabel zu handhaben. Eine praktikable Handhabung des Art. 12 sollte in jedem Fall dazu führen, dass Beeinträchtigungen, die einen geringen Einfluss auf die Erhaltungssituation der Arten haben, außer Betracht bleiben.

II.3.1 Deliberate, Text Box: The Caretta caretta Judgment

Der Begriff „deliberate“ im Abschnitt II.3.1, Absatz 31, ist im Sinne der Absicht als Fall direkten Vorsatzes zu verstehen. Fallgruppen von bewusster Fahrlässigkeit (man hat um die Schädlichkeit eines Vorgehens gewusst, aber gehofft, dass kein Schaden verursacht wird) ist, fallen nach meiner Ansicht nicht unter den Begriff der Absicht.

Der EuGH hat im Verfahren *Caretta caretta* konkrete Umstände eines Einzelfalls für absichtliche Störungshandlungen gehalten. Eine rechtsdogmatische Begründung für die Auslegung des Begriffs „absichtlich“ hat der Gerichtshof nicht gegeben. Daher fragt sich, ob dieses Urteil als Präjudiz für weitere Entscheidungen gewertet werden und diese Einzelfallaussage des EuGH verallgemeinert werden muss. Es ist zweifelhaft, ob dem Urteil des EuGH in dem zitierten Verfahren eine sog. erga omnes-Wirkung zukommt.

Auch ist fraglich, ob die aus dem Urteil *Caretta caretta* hergeleiteten Grundsätze in der land- und forstwirtschaftlichen Bearbeitung anwendbar sind. In diesem Urteil ging es um die Beeinträchtigung der Gelege der Karettschildkröte durch Freitzeitaktivitäten; diese Aktivitäten und die im Urteil näher geschilderten Umstände sind auf eine land- und forstwirtschaftliche Bearbeitung nicht über tragbar.

Der Absichtsbegriff ist – wie weitere wesentliche Teile des Art. 12 der FFH-Richtlinie – aus Art. 5 der EG-Vogelschutzrichtlinie übernommen worden. Zu dem Absichtsbegriff in der letztgenannten Vorschrift bestand bei deren Beratungen Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament, dass dieser nicht Zerstörungen betrifft, die sich aus der normalen Ausübung z. B. der Land- und Forstwirtschaft ergeben. Dazu nehme ich Bezug auf den Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz des Euro-

päischen Parlaments vom 31. Mai 1977 (Dokument 113/77). Diese Grundsätze sollten auch für die FFH-Richtlinie gelten.

II.3 The specific protection provisions under Art. 12

Zu Abschnitt II.3.2.b, Absatz 40: Ich habe Zweifel, dass die Phasen „courtship, mating“ von der Fortpflanzungsperiode mit umfasst sein sollten.

Zum Abschnitt II.3.4.a) „Consequences of the word „deliberate“ not included in article 12.1 (d)“: Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest, nach der auch Art. 12 Abs. 1 d ein absichtliches Handeln voraussetzt. Das Fehlen des Wortes „deliberate“ geht auf einen bedauerlichen Fehler während der Beratungen der Richtlinie zurück. Die Delegation des Vereinigten Königreichs hatte beantragt, auch „die absichtliche Beschädigung und Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten“ zu verbieten (Ratsdokument 7042/91 ENV 149). In dem folgenden Präsidentschaftsvorschlag wurde dieser Vorschlag aufgegriffen, das Wort „absichtlich“ aber versehentlich nicht übernommen (Ratsdokument 7992/2/91 REV 2, ENV 250). Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf das Klageverfahren gegen Deutschland, Rechtssache C 98/31.

Zu II.3.4.c) The concept of deterioration. Ich teile nicht die Ansicht der Europäischen Kommission, nach der auch langsame und graduelle Verschlechterungen unter den Anwendungsbereich von Art. 12 Abs. 1 d fallen. Dies ist mit dem Verbot/Ausnahmesystem der Art. 12 und 16 nicht vereinbar. Art. 12 schützt nur vor solchen Handelungen, die sich einem Verbot unterwerfen lassen bzw. einer Ausnahme zugänglich sind. Handlungen, die für sich allein genommen keinen Schaden verursachen, aber durch kumulierende Wirkungen erst schädigend auf eine Fortpflanzungs- oder Ruhestätte wirken, sind nicht Gegenstand derartiger Verbote.

Incidental capture and killing of Annex IV (a) species

Abschnitt I.2.4.a) Absatz 52 und Abschnitt II.3.6 enthält Ausführungen zum einem System zur Erfassung unbeabsichtigter Beifänge. Die Kommission führt unter anderem das Beispiel von im Straßenverkehr getöteten Fledermäusen an. Dieses Beispiel veranschaulicht, welche Schwierigkeiten die Mitgliedstaaten hätten, nur getötete Säugetiere an den Straßen zu erfassen, geschweige denn Reptilien, Amphibien und wirbellose Tiere des Anhangs IV (a) der FFH-Richtlinie. Diese Probleme vervielfachen sich noch einmal um andere Gefährdungsursachen. Das Beispiel Straßenverkehr macht auch deutlich, dass realistischerweise allenfalls punktuelle, aber kaum flächenhafte Möglichkeiten bestünden, dieses Risiko abzustellen. Der Leitfaden sollte den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfassung der Informationen große Freiräume einräumen, damit diese praktikable Lösungen in den Bereichen entwickeln können, wo Art. 12 Abs. 4 der FFH-Richtlinie umsetzbar erscheint.

Zu III. Article 16: Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Richtlinie ausdrücklich ein Ausnahmesystem vorsieht. Dieses ist auch in den Erwägungsgründen ausdrücklich angesprochen: „..., whilst providing for the possibility of derogation's on certain conditions". Es ist richtig, Ausnahmeregelungen grundsätzlich eng auszulegen; dies sieht auch der Europäische Gerichtshof so. Gleichwohl sollten die in Art. 16 der Richtlinie genannten Bedingungen nicht so streng ausgelegt werden, dass letztlich keine Ausnahmen von den sehr strengen Verpflichtungen aus den Art. 12 – 15 möglich sind. Dies widerspricht dem o. a. Erwägungsgrund und macht es sehr schwierig, in der Öffentlichkeit eine Akzeptanz des Artenschutzabschnitts der Richtlinie zu erreichen.

III. Article 16

Zu III.1.2 , Absatz 12: "Allowing for a valid derogation presupposes that competent national authorities have ensured that all conditions applying to each derogation granted are met and also that derogations in their totality do not amount to effects, which go against the objectives of the directive and of Article 12." Dieser Satz stellt eine zusätzliche Bedingung auf, die sich aus dem Wortlaut von Art. 16 nicht ergibt. Die in dieser Formulierung zum Ausdruck kommende Sorge um kumulative nachteilige Effekte sind nach meiner Ansicht bereits unter dem Tatbestandsmerkmal „detrimental to the maintenance of the populations of the species concerndes at a favourable conservation status in their natural range" enthalten. Ich schlage daher vor, die Gedanken dieses Abschnitts entsprechend zu verlagern.

In demselben Absatz bitte ich um Streichung des Satzes „It is therefore necessary that the authority , which has the greatest territorial overview in a Member State (…) guides a proportional approach (…)". Die Frage, welche Behörde in den Mitgliedstaaten für welche Entscheidung verantwortlich ist, ist eine Frage der internen Organisationshoheit. Es ist Sache der zuständigen Behörden, Auswirkungen von Ausnahmeentscheidungen – auch ggfs. über ihren Zuständigkeitsbereich hinaus – zu berücksichtigen.

Zu III 2.1 c: "In the interest of public health and public safety, or for other imperative reasons of overriding public interest, including those of a social or economic nature and beneficial consequences of primary importance for the environment" Absätze 20 bis 24. Es ist zu untersuchen, ob für land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen, die für Anhang IV Arten nützlich sind und damit wichtige Umweltmaßnahmen sind , die aber in gewissem Umfang gegen die Verbote des Art. 12 verstoßen, Ausnahmen erteilt werden können. Ferner ist zu untersuchen, ob bestimmte Formen der Land- und Forstwirtschaft aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses einschließlich wirtschaftlicher Art von den Verboten des Art. 12 ausgenommen werden können.

Zu III.2.2 „Absence of a satisfactory alternative“, Absatz 39 „last resort“: Die Ausführungen des Generalanwalts im Verfahren C-10/96 zur Auslegung des Begriffs „satisfactory“ gehen über den Wortlaut des Begriffs hinaus. Danach kann eine Ausnahme nur erteilt werden, wenn absolut keine andere Möglichkeit besteht, zur Verwirklichung eines Vorgangs eine Ausnahme zu erteilen. Das Merkmal „satisfactory“ enthält nach hiesiger Auffassung einen wertenden Charakter; Ausnahme und alternative Lösungen sind gegeneinander abzuwägen.

Zu III.2.2, Text-Box Otter. Ein finanzieller Ausgleich von entstandenen Schäden wird nicht als in Betracht zu ziehende Alternative angesehen. Nach hier vertretener Ansicht kann ein Mitgliedstaat Entschädigungszahlungen als befriedigende Alternative ausschließen.

III.2.3.b) Derogations and conservation status: Nach meiner Auffassung kommt die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung dann in Betracht, wenn sich die Erhaltungssituation der betroffenen Art durch die konkrete Maßnahme nicht verschlechtert. Dies folgt aus zwei Gedanken: Die Richtlinie lässt die Erteilung von Ausnahmen zu, wohl wissend, dass die Arten des Anhangs IVa sich durchweg in einer ungünstigen Erhaltungssituation befinden; dies bedeutet, dass auch Ausnahmen für Arten in einer ungünstigen Erhaltungssituation möglich sind. Aus der Formulierung „(…) not detrimental to the maintenance of the populations of the species concerned (…)” ist ebenfalls auf den aktuellen Erhaltungsstatus der Population zu schließen.

Ich wäre dankbar, wenn Sie die vorstehende Stellungnahme bei der weiteren Arbeit an dem Leitfaden berücksichtigen würden.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Gerhard Adams