

Rechtssache C-601/22

**Umweltverband WWF Österreich
und
ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung
und
Naturschutzbund Österreich
und
Umweltdachverband
und
Wiener Tierschutzverein
gegen
Tiroler Landesregierung**

(Vorabentscheidungsersuchen des Landesverwaltungsgerichts Tirol)

Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 11. Juli 2024

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gültigkeit und Auslegung – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Richtlinie 92/43/EWG – Art. 12 Abs. 1 – Strenges Schutzsystem für Tierarten – Anhang IV – *Canis lupus* (Wolf) – Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten – Art. 16 Abs. 1 – Nationale Genehmigung der Entnahme eines wildlebenden Exemplars der Art *canis lupus* – Bewertung des Erhaltungszustands der Populationen der betreffenden Art – Räumlicher Geltungsbereich – Feststellung des Schadens – Anderweitige zufriedenstellende Lösung“

1. *Umwelt – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Richtlinie 92/43 – Strenger Schutz für die in Anhang IV Buchst. a genannten Tierarten – Strenger Schutz des *canis lupus* – Ausnahme für Wolfspopulationen im Hoheitsgebiet bestimmter Mitgliedstaaten, die in diesem Anhang aufgeführt sind – Wolfspopulation in Österreich, die nicht unter diese Ausnahme fällt – Gültigkeit im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten*

(Art. 4 Abs. 2 EUV; Richtlinie 92/43 des Rates, Art. 12 Abs. 1 und Anhang IV)

(vgl. Rn. 32-39, 42-46, Tenor 1)

2. *Zur Vorabentscheidung vorgelegte Fragen – Gültigkeitsprüfung – Vorabentscheidungsersuchen, das auf Feststellung der Untätigkeit eines Organs der Union gerichtet ist – Unzulässigkeit*

(Art. 265 und 267 AEUV)

(vgl. Rn. 41)

3. *Umwelt – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Richtlinie 92/43 – Strenger Schutz für die in Anhang IV Buchst. a genannten Tierarten – Ausnahmeregelungen – Voraussetzungen – Wahrung eines günstigen Erhaltungszustands der Populationen der betreffenden Arten – Bewertung des Erhaltungszustands dieser Arten – Berücksichtigung der lokalen und nationalen Ebene sowie gegebenenfalls der grenzüberschreitenden Ebene*

(Art. 191 Abs. 2 AEUV; Richtlinie 92/43 des Rates, Art. 1 Buchst. i, Art. 12 bis 14, Art. 15 Buchst. a und b sowie Art. 16 Abs. 1)

(vgl. Rn. 49-66, Tenor 2)

4. *Umwelt – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Richtlinie 92/43 – Strenger Schutz für die in Anhang IV Buchst. a genannten Tierarten – Ausnahmeregelungen – Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern*

sowie an sonstigen Formen von Eigentum – Begriff „ernste Schäden“ – Mittelbare künftige Schäden, die nicht auf das von der Ausnahmeregelung betroffene Exemplar der Tierart zurückzuführen sind – Nichteinbeziehung

(Richtlinie 92/43 des Rates, Art. 12 und Art. 16 Abs. 1 Buchst. b sowie Anhang IV Buchst. a)

(vgl. Rn. 69-75, Tenor 3)

5. *Umwelt – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Richtlinie 92/43 – Strenger Schutz für die in Anhang IV Buchst. a genannten Tierarten – Ausnahmeregelungen – Voraussetzungen – Fehlen einer anderweitigen zufriedenstellenden Lösung – Beurteilung durch die zuständigen nationalen Behörden – Berücksichtigung der wirtschaftlichen Implikationen der denkbaren Lösung – Grenzen – Abwägung gegen das allgemeine Ziel der Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der betreffenden Tierart*

(Richtlinie des Rates 92/43, Art. 2 Abs. 3, Art. 12 und Art. 16 Abs. 1)

(vgl. Rn. 78-86, Tenor 4)

Zusammenfassung

Der Gerichtshof, dem das Landesverwaltungsgericht Tirol (Österreich) ein Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt hat, bestätigt zum einen die Gültigkeit von Art. 12 und Anhang IV der Habitatrichtlinie⁽¹⁾, mit denen ein strenges Schutzsystem für bestimmte Tierarten eingeführt wird, und erläutert zum anderen die Anwendungsvoraussetzungen für die Ausnahmeregelung von diesem Schutz, wie sie in Art. 16 dieser Richtlinie vorgesehen ist.

Im Jahr 2022 stellte sich heraus, dass ein wildlebendes Exemplar der Art *canis lupus* (Wolf) für mehrere Schafrisse im Land Tirol verantwortlich war. Da dieser Wolf nach Ansicht der Tiroler Landesregierung (Österreich) eine unmittelbare erhebliche Gefahr für Weidetiere und landwirtschaftliche Kulturen darstellte, genehmigte sie die Entnahme des Wolfs und schloss ihn von dem strengen Schutz aus, den diese Tierart nach Art. 12 und Anhang IV der Habitatrichtlinie genießt.

In diesem Zusammenhang erhoben mehrere Tier- und Umweltschutzorganisationen Beschwerde beim vorlegenden Gericht und machten geltend, dass der Bescheid über die Entnahme nicht die Voraussetzungen für eine Ausnahmeregelung nach Art. 16 dieser Richtlinie erfülle.

Da sich die Wolfspopulation in Österreich seit Inkrafttreten der Habitatrichtlinie nach Auffassung des vorlegenden Gerichts entwickelt hat, stellt es zum einen die Gültigkeit von Art. 12 Abs. 1 der Habitatrichtlinie in Verbindung mit deren Anhang IV im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten in Frage, soweit dieser Anhang bestimmte Wolfspopulationen im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten von dem in Art. 12 dieser Richtlinie eingeführten strengen Schutzsystem ausnimmt, die Wolfspopulation in Österreich aber nicht. Zum anderen fragt sich das Gericht auch, unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahme von diesem strengen Schutz nach Art. 16 der Richtlinie gewährt werden kann.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts gemessen an den Informationen, über die der Unionsgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der betreffenden Regelung verfügt, zu beurteilen ist. Im vorliegenden Fall hat die Republik Österreich zum Zeitpunkt ihres Unionsbeitritts am 1. Januar 1995 weder Vorbehalte gegen die Aufnahme der Wolfspopulation in ihrem Hoheitsgebiet in Anhang IV der Habitatrichtlinie geäußert noch einen Beweis dafür erbracht, dass sie sich in einer vergleichbaren Situation wie die anderen Mitgliedstaaten befand, deren Wolfspopulation zu diesem Zeitpunkt von dem strengen Schutzsystem ausgenommen war.

Außerdem entspricht die günstige Entwicklung der Wolfspopulation im österreichischen Hoheitsgebiet seit diesem Beitritt gerade einem der mit der Habitatrichtlinie verfolgten Ziele und kann berücksichtigt werden, um diesen sich fortentwickelnden komplexen technischen Rahmen anzupassen. Auch wenn die Habitatrichtlinie die Anpassung ihres Anhangs IV an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt erlaubt⁽²⁾ und selbst unter der Annahme, dass der Unionsgesetzgeber verpflichtet gewesen wäre, in diesem Sinne zu handeln, um die Wolfspopulation in Österreich aus dem strengen Schutzsystem herauszunehmen, kann eine etwaige

Untätigkeit des Unionsgesetzgebers im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens insoweit keinen Grund für die Ungültigkeit von Art. 12 der Richtlinie in Verbindung mit deren Anhang IV darstellen.

In jedem Fall unterliegt der Wolf einem strengen Schutz nach dem Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume⁽³⁾, dessen Vertragspartei die Union ist und das die Union völkerrechtlich bindet. Da die Habitatrichtlinie darauf abzielt, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten wiederherzustellen und zu bewahren, gilt im Übrigen der in Art. 12 dieser Richtlinie vorgesehene Schutz auch für Arten, die einen solchen Erhaltungszustand erreicht haben, da diese vor jeder Verschlechterung dieses Erhaltungszustands geschützt werden müssen.

Nach alledem kommt der Gerichtshof zum Ergebnis, dass nichts vorliegt, was die Gültigkeit von Art. 12 Abs. 1 der Habitatrichtlinie in Verbindung mit deren Anhang IV beeinträchtigen könnte.

Was als Zweites die Voraussetzungen für die Gewährung einer Ausnahme von dem durch die Habitatrichtlinie geschaffenen strengen Schutzsystem betrifft, weist der Gerichtshof zunächst darauf hin, dass Art. 16 Abs. 1 dieser Richtlinie den Mitgliedstaaten erlaubt, davon abzuweichen, sofern die Populationen der betroffenen Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz dieser Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen.

Insoweit ist es Sache der zuständigen nationalen Behörde, in einem ersten Schritt den Erhaltungszustand der Populationen der betreffenden Arten und in einem zweiten Schritt die Auswirkungen, die diese Ausnahmeregelung auf diesen haben kann, zu ermitteln. Die im Rahmen dieser beiden Schritte vorgenommene Bewertung muss erstens und zwangsläufig auf lokaler und nationaler Ebene erfolgen, wo sich die Auswirkungen der Ausnahmeregelung am unmittelbarsten bemerkbar machen werden. Nur dann, wenn sich der Erhaltungszustand der betreffenden Tierart auf lokaler und nationaler Ebene als günstig erweist, kann die Bewertung zweitens – vorausgesetzt, die verfügbaren Daten lassen dies zu – grenzüberschreitend geprüft werden.

Des Weiteren gestattet Art. 16 der Habitatrichtlinie den Mitgliedstaaten, zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum, von dem strengen Schutzsystem abzuweichen. Zwar verlangt diese Bestimmung vor dem Erlass der Ausnahmemassnahmen nicht, dass ernste Schäden eingetreten sind, doch dürfen diese Schäden nicht rein hypothetisch sein und müssen zumindest weitgehend der Tierart zuzuschreiben sein, auf die die Ausnahmeregelung abzielt. Daher umfasst unter Berücksichtigung des Kausalzusammenhangs, der zwischen der Gewährung der Ausnahme und dem von dieser Tierart verursachten Schaden bestehen muss, der Begriff „ernste Schäden“ im Sinne dieser Bestimmung nicht künftige mittelbare Schäden, die nicht auf das Exemplar der betreffenden Tierart zurückzuführen sind.

Schließlich setzt eine Ausnahmeregelung nach Art. 16 der Habitatrichtlinie voraus, dass es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt, die es erlaubt, die Ziele zu erreichen, auf die die fragliche Ausnahmeregelung gestützt wird. Diese Voraussetzung, die einen spezifischen Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit darstellt, erfordert daher eine Abwägung sämtlicher betroffener Interessen und der zu berücksichtigenden Kriterien, wie etwa der damit verbundenen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Vor- und Nachteile. Zu diesem Zweck müssen die zuständigen nationalen Behörden die Möglichkeit prüfen, nicht tödliche vorbeugende Massnahmen anzuwenden, die u. a. in der Durchführung von vorbeugenden Massnahmen gegen Angriffe auf Herden sowie dem Erlass von Massnahmen zur weitestmöglichen Anpassung der den Konflikten zugrunde liegenden menschlichen Praktiken bestehen, um eine Kultur der Koexistenz zwischen der Wolfspopulation, den Herden und den Viehzüchtern zu fördern.

Die zuständigen nationalen Behörden sind bei der Ermittlung einer anderweitigen zufriedenstellenden Lösung verpflichtet, auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse die denkbaren anderweitigen Lösungen zu beurteilen, wobei sie u. a. deren wirtschaftliche Implikationen berücksichtigen, ohne dass diese ausschlaggebenden Charakter hätten, und sie gegen das allgemeine Ziel der Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der betreffenden Tierart abwägen.

¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7) (im Folgenden: Habitatrichtlinie).

² Art. 19 der Habitatrichtlinie.

[3](#) Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, unterzeichnet am 19. September 1979 in Bern (ABl. 1982, L 38, S. 3).