

# Das Störungsverbot nach “Skydda Skogen”

Umwelt- und Planungsrecht in Praxis und Wissenschaft (UPPW),  
Vortrag Nr. 58

25.01.2022 | Dr. Reinhard Ruge, LL.M.

Veranstaltet von



Umwelt  
Bundesamt



Juristischer Bereich  
Martin-Luther-Universität  
Halle-Wittenberg

# Agenda

**Teil 1: Sachverhalt und Verfahren**

**Teil 2: Fokus – Individuenbezug vs. Populationsbezug beim Störungsverbot**

**Teil 3: Bedeutung für das Störungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatschG**

**Teil 4: Auswirkung auf Netzausbauprojekte**

**Teil 5: KoaV: 50% kürzere Verfahren – Beschleunigungspotenzial im Umweltrecht?**

## Teil 1: Sachverhalt und Verfahren



## EuGH „Skydda Skogen/Schwedische Wälder“ - Sachverhalt

In dem zugrundeliegenden nationalen Verfahren ging es um das Nichteinschreiten der Provinzverwaltung Westgotlands gegen eine Abholzungsanmeldung in einem Waldgebiet in der Gemeinde HARRYDA in Schweden. Diese Abholzungsanmeldung betraf einen Kahlschlag, was die Entfernung fast aller Bäume bedeutete. Das Waldgebiet ist der natürliche Lebensraum von nach nationalem Recht in Umsetzung der FFH-RL und VS-RL geschützten Arten. Die geplante Waldbewirtschaftung würde zur Folge haben, dass Exemplare dieser geschützten Arten gestört oder getötet werden und die Eier dieser Arten zerstört werden und dies vermutlich, obwohl offenbar Vorsorgemaßnahmen angeordnet werden sollten (SV insoweit nicht ganz klar).

Das Urteil in den verbundenen Rs. C-473/19 und C-474/19 erging in einem Vorlageverfahren eines schwedischen Gerichts nach Art. 267 AEUV. Das nationale Gericht adressierte verschiedene Fragen zur Auslegung der VSR und der FFH-RL an den EuGH.

## 5 Vorlagefragen (verkürzt)

1. Art. 5 VSR: alle wildlebenden Vogelarten erfasst oder nur die in Anhang I der VSR aufgeführten oder auf irgendeiner Ebene bedrohten oder deren Population auf lange Sicht rückläufig ist?
2. Art. 5 lit a-d VSR und Art. 12 Abs. 1 lit a-c FFH-RL: bei anderem Zweck als “absichtliches Töten, Stören, Zerstören”, negative Auswirkung auf den Erhaltungszustand der Art erforderlich?
3. Falls Frage 2 anders beantwortet wird, als dass die Ebene des Individuums maßgeblich ist, was ist dann maßgeblich: geografisch abgegrenzter Teil der Population, zB Provinzgrenze, locale Population, Metapopulation, Population einer biogeografischen Region?
4. Art. 12 Abs. 1 lit d: Verbot der Vernichtung und Beschädigung von FuR nur, wenn sich der Erhaltungszustand der betroffenen Art zu verschlechtern droht?
5. Falls Frage 4 anders beantwortet wird, als dass die Ebene des Individuums maßgeblich ist, was ist dann maßgeblich: geografisch abgegrenzter Teil der Population, zB Provinzgrenze, locale Population, Metapopulation, Population einer biogeografischen Region?

## Stellungnahme Generalanwalt (Auszug)

102. [...] Außerdem fällt auf, dass die Störung *der Arten* untersagt werden muss, während sich das Verbot des Tötens nach Art. 12 Abs. 1 lit a un der Definition des Art. 1 lit. m der FFH-RL auf *jedes einzelne Exemplar* der geschützten Arten bezieht.

103. Dementsprechend schlägt die Kommission zwar nicht im vorliegenden Verfahren, aber in ihrem Leitfaden vor, nur Störungen zu erfassen, wenn durch die betreffende Handlung die Überlebenschancen, der Fortpflanzungserfolg oder die Reproduktionsfähigkeit einer geschützten Art vermindert werden oder diese Handlung zu einer Verringerung des Verbreitungsgebiets führt.(51)

104. Wie beim Vogelschutz ist eine solche Einschränkung nötig, um zu verhindern, dass das Störungsverbot menschliche Tätigkeiten unverhältnismäßig einschränkt, ohne den in Art. 2 Abs. 3 der Habitatrichtlinie genannten Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur Rechnung zu tragen. Zwar begegnet man den geschützten Tierarten des Anhangs IV Buchst. a weniger häufig als weit verbreiteten Vogelarten, **aber es erscheint weder notwendig noch angemessen, wenn der Mensch, um jede Störung auszuschließen, diesen Arten immer ausweichen müsste, sobald er bemerkt, dass er sich in ihrer Nähe befindet.** Gerade bei Fledermäusen oder bestimmten Amphibien und Schmetterlingen können solche Begegnungen durchaus vorkommen.

107. Somit ist das Störungsverbot nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. b der Habitatrichtlinie **auf Handlungen zu beschränken, die in besonderer Weise geeignet sind, den Erhaltungszustand der geschützten Arten zu beeinträchtigen, insbesondere an Orten, die für diese Arten von besonderer Bedeutung sind oder wo sie bei der Fortpflanzung, Aufzucht, Überwinterung und Wanderung beeinträchtigt** würden.

**Bemerkenswert: Generalanwalt plädiert für einen Populationsbezug beim Störungsverbot des Art. 12 I lit. b FFH-RL (analog BVerwG 9 A 14.07 Urt. v. 9.7.2008)**

## Entscheidung des EuGH - Überblick

**Art. 5 VSR erfasst alle wildlebenden Vogelarten und ist nicht beschränkt auf die Arten des Anhangs I (Art. 4) oder auf Arten, die auf irgendeiner Ebene bedroht sind oder deren Population auf lange Sicht rückläufig ist.**

1

- **Art. 12 I a-c FFH-RL anwendbar auch auf Maßnahmen, mit denen offenkundig ein anderer Zweck verfolgt wird als Fangen/Töten/Stören od absichtliches Zerstören von Eiern (Inkaufnahme ist ausreichend für Absicht, std Rspr)**
- **Verschlechterung des Erhaltungszustands der Art nicht Voraussetzung für Anwendbarkeit der Verbote des Art. 12 I a-c FFH-RL -> Individuenbezug bleibt, Vorschlag GA abgelehnt**
- **Art. 12 I a-c FFH-RL greift auch, wenn Arten bereits einen günstigen Erhaltungszustand erreicht haben**

2

**Art. 12 I d FFH-RL begründet besonderen Schutz, ist nicht auf Absicht beschränkt und unabhängig von der Anzahl der Exemplare der Art; daher ist das Verbot nicht vom Risiko einer negativen Auswirkung auf den Erhaltungszustand der Art abhängig -> Individuenbezug bleibt**

4

**Fragen 3 und 5 wurden nicht beantwortet, da für Art. 12 I a-c FFH-RL das Individuum maßgeblich ist und nicht erst greift, wenn der Erhaltungszustand der Art betroffen ist.**

3+5

## Teil 2: Fokus – Individuenbezug vs. Populationsbezug beim Störungsverbot





## Entscheidung des EuGH zum Störungsverbot (1/2)

Dem EuGH zufolge sind die Art. 12 Abs. 1 lit. a) – c) der RL 92/43/EWG dahingehend auszulegen, dass er unter anderem einer innerstaatlichen Praxis entgegensteht, wonach die in dieser Bestimmung vorgesehen Verbote nur dann Anwendung finden, wenn ein Risiko besteht, dass sich die Maßnahme negativ auf den Erhaltungszustand der betroffenen Arten auswirkt, und zum anderen der Schutz dieser Bestimmung auch für die Arten noch gilt, die einen günstigen Erhaltungszustand erreicht haben. Demnach ist das Störungsverbot nach Art. 12 Abs. 1 lit. b) RL 92/43/EWG ebenso wie das Fang-, Tötungs- und Zerstörungsverbot des Art. 12 Abs. 1 lit. a) und c) RL 92/43/EWG **nicht vom Erhaltungszustand der betroffenen Arten abhängig.**

## Entscheidung des EuGH zum Störungsverbot (2/2)

Argumentation des EuGH:

- (1) Der Wortlaut der Bestimmung schließe nicht aus, dass auch Maßnahmen erfasst sind, die kein Risiko einer negativen Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der betroffenen Art beinhalten.
- (2) Systematik: Die Prüfung der Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der betroffenen Tierart ist im Rahmen der Ausnahmeregelung des Art. 16 RL 92/43/EWG maßgeblich. Würde die Anwendbarkeit der Verbote nach Art. 12 Abs. 1 lit a) – c) RL 92/43/EWG das Risiko einer negativen Auswirkung der in Rede stehenden Maßnahme auf den Erhaltungszustand voraussetzen, könnte dies zu einer Umgehung der in Art. 16 RL 92/43/EWG vorgesehenen Prüfung führen.

**Fazit: Der EuGH greift die Argumentation des GA nicht auf und lehnt Gesamtpopulationsbezug als Voraussetzung für das Störungsverbot des Art. 12 I lit. b der FFH – RL ab**

## Teil 3: Bedeutung für das Störungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatschG



## Lesart 1: § 44 I Nr. 2 BNatschG verstößt gegen FFH-RL

- These Gellermann/Schumacher, NuR 2021, 182, 184:

*Die Interpretationen des EuGH müssen den Gesetzgeber dazu veranlassen, die artenschutzrechtliche Bestimmung des § 44 BNatschG den Regelungsvorgaben des europäischen Artenschutzes anzupassen.*

- Insbesondere Störungsverbot § 44 Abs. 1 Nr. 2 S. 1, 2 BNatschG:
  - Die Beschränkung der Erheblichkeit auf den Fall, dass sich durch die Störung geschützter Tiere der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtern muss, sei eine “populationsbezogene Relativierung des Verbots” und EU-rechtswidrig.
  - Auch wenn nicht auf den Erhaltungszustand einer Art, sondern auf die kleinere Einheit der “lokalen Population” abgestellt werde, mache dies den Schutz der Individuen von einer zusätzlichen Bedingung abhängig und sei damit rechtswidrig.
  - Der Populationsbezug dürfe erst im Rahmen der Ausnahmeprüfung eine Rolle spielen, sonst komme es zu einer Umgehung des Schutzsystems.

Kritisch zum Ansatz des GA zum Störungsverbot auch *Lau*, NuR 2021, 28, 32

## Lesart 2: § 44 I Nr. 2 BNatschG ist EU-rechtskonform

- Sachverhalt EuGH Skydda Skogen anders: schwedische Regelung stellt auf die Population insgesamt ab, deutsche Regelung des Störungsverbots auf die „lokale Population“, EuGH –hat nur das Abstellen auf den Erhaltungszustand der Art insgesamt für unzulässig erklärt, keine Äußerung zur lokalen Population.
- Im Rahmen einer EU-rechtskonformen Auslegung ließe sich zudem argumentieren, dass der Bezug zur lokalen Population in § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG ggü dem Ansatz der Gesamtpopulation als gewisser Individuenbezug oder als eine Art zulässiges Signifikanzkriterium gewertet werden könnte.
- Europarechtskonformität wurde gem. BVerwG (Urt. v. 9.07.2008 – 9 A 14.07, BVerwG 131, 274 Rn. 104) bislang angenommen; Argument: Art. 12 Abs. 1 lit. **b** FFH-RL verbiete nur Störungen der „Art“, stelle nicht auf „Exemplare dieser Arten“ ab (wie Art. 12 Abs. 1 lit. **a** FFH-RL) und weise daher einen art- bzw. populationsbezogenen Ansatz auf.

*so im Ergebnis Fellenberg NVwZ 2021, 943, 945; Lau, NuR 2021, 462, 463f.*

## Teil 4: Auswirkung auf Netzausbauprojekte



## Wie wirkt sich die Rechtsunsicherheit auf Projekte des Netzausbaus aus? (1/2)

- Umstellung der Anwendung des Störungsverbots von „lokaler Population“ auf „Individuenbetrachtung“ bedeutet für linienhafte Infrastrukturen einen ganz erheblichen Mehraufwand bei Ermittlung und Bewertung der Sachverhalte, ohne dass dies ersichtlich zu einem besseren Schutz führen würde
- Genehmigungsbehörden und VHT müssen ohne Gesetzesänderung § 44 I Nr. 2 BNatschG unverändert anwenden, keine Verwerfungskompetenz
- Trotz bestehender Argumente für eine EU-Rechtskonformität bleibt ein rechtliches Risiko aus potenziellen Klagen, mit dem VHT und Genehmigungsbehörde umgehen müssen
- Vorhabenspezifisch ist es also ratsam, Optionen der Risikominimierung für die Genehmigungsverfahren zu prüfen

## Wie wirkt sich die Rechtsunsicherheit auf Projekte des Netzausbaus aus? (2/2)

Ggf. Prüfung ob eine Tätigkeit oder ein Vorhaben überhaupt zu einer Störung führt (**vorsorgliche individuenbezogene Prüfung**\*): Vgl. *instruktiv Fellenberg, NVwZ 2021, 943ff.*

- Prüfung, ob eine **Empfindlichkeit** der betreffenden Art gegenüber den Wirkungen der Tätigkeit / des Vorhabens besteht,
  - ob sich die Art räumlich von der Tätigkeit / dem Vorhaben betroffen ist oder ob sich die Art außerhalb des Wirkungsbereichs des Vorhabens befindet, oder
  - ob sich Störungen durch geeignete Schutzmaßnahme mit verhältnismäßigem Aufwand vermeiden lassen.
- Prüfung, ob eine **Störung** vorliegt; unter dem Begriff Störung werde die negative Beeinflussung der psychischen Verfassung, also die Beunruhigung eines Tieres verstanden:
  - Voraussetzung ist, dass das Tier die Störung wahrnehme; Indizien hierfür seien Unruhe-, Angst- oder Fluchtreaktionen,
  - die Störung müsse sich substantiell von den Einwirkungen abheben, die als natürliches Geschehen die Lebensbedingungen der betreffenden Art bilde.
- Vorsorgliche Ausnahmeprüfungen?
  - Aufwändig und als solche wegen ungeklärter Rechtsfragen nicht vollständig rechtssicher

\*ggf. außerhalb der förmlichen Antragsunterlagen



## Wie wirkt sich die Rechtsunsicherheit auf Projekte des Netzausbaus aus? (2/2)

- Entwicklung eines eigenen Signifikanz/Erheblichkeitsansatzes für das Störungsverbot ?
  - aus dem auch im EU-Recht verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip ableitbar
  - Vgl. Überlegung GA Kokott sowie EU-Kommission, Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftsweitem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG (2007), S. 42.
  - dürfte Rechtssicherheit nicht maßgeblich erhöhen, da quasi in jedem Vorhaben und in jeder Projektart unterschiedliche Maßstäbe entwickelt würden
  - Eher Ansatzpunkt für Argumentation in potenziellen Klageverfahren – EU-rechtskonforme Auslegung
- Zum Ausschluss von Bagatellfällen: „Faustformel“, dass Eingriffsschwere mit der bei anderen Zugriffsverboten vergleichbar sein muss
  - Voraussetzung für eine Störung im Sinne des artenschutzrechtlichen Störungstatbestands ist, dass bei einer am Maßstab praktischer Vernunft ausgerichteten Prüfung Grund für die Annahme besteht, dass die **Überlebenschancen, der Fortpflanzungserfolg, die Reproduktionsfähigkeit oder die Fitness** der betroffenen Individuen negativ beeinflusst werde. Dabei sind insbesondere die **störungsempfindlichen Zeiträume** von Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten maßgeblich.

## Teil 5: 50% kürzere Verfahren (KoaV) – Beschleunigungspotenzial Umweltrecht?



## Beschleunigungspotenzial Umweltrecht? Stimmen

- Klimaministerium will für erneuerbare Energien EU-Naturschutzregeln lockern und bei den europäischen Richtlinien die Umstellung von »Individuen-Schutz zum Populationsschutz« (Spiegel 10.12.2021)
- Umsetzungsbericht der 4 ÜNB vom September 2020 (S. 38):
  - Standardisierung umweltfachlicher Anforderungen unter Beteiligung der Planungsträger „TA Lärm“
  - Zeitliche Begrenzung der Unterhaltspflicht für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen inkl. Sicherung im BNatSchG
  - **Überprüfung des europäischen und nationalen FFH- und Artenschutzrechtes auf Beschleunigungsmöglichkeiten, ...**
  - Aufweitung der Möglichkeit von Ersatzzahlungen
- Anpassung Fachplanungsrecht nur “halbe Beschleunigungswirkung”, es fehlen Beschleunigungsmaßnahmen im UmweltR (Editorial Ruge, EnWZ 2019, S. 1f.)
- BVerfG B. v. 23.10.2018: Handlungspflicht des Gesetzgebers zur Schließung “fachwissenschaftlichen Erkenntnisvakuums”

**Von vielen Seiten wird eine Vereinfachung und Standardisierung des Umweltrechts gefordert, um die Genehmigungsverfahren im Kampf gegen den Klimawandel zu beschleunigen**

## Beschleunigungspotenzial Umweltrecht? Diskussionsanstöße (1/2)

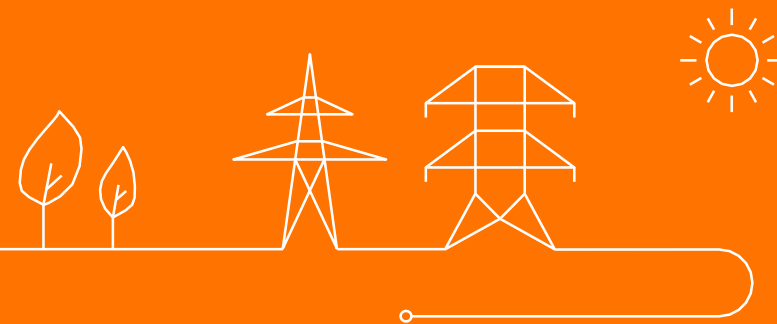
- Korrektur EuGH, Bsp.:
  - Skydda Skogen: Populationsbezug statt Individuenbezug für das Störungsverbot
  - People over Wind: Schadensbegrenzungsmaßnahmen in der FFH-Vorprüfung
- Klarstellung EuGH, Bsp.:
  - Prüftiefe FFH-Kumulationsprüfung
  - Reichweite Umgebungsschutz, EuGH Holohan
  - Umfang der Alternativenprüfung in der FFH-Ausnahme sowie der Zumutbarkeitsgrenze
  - Aufnahme eines Signifikanzkriteriums in FFH/VSR
  - Erleichterungen für ubiquitäre Arten analog BVerwG 9 B 14.13, Beschl. v. 28.11.2013
  - Zulässigkeit einer Abschichtung auf Basis Grobanalyse in Alternativenprüfung nach UVP-RL
- Anpassung KOM-Leitlinien FFH, Bsp. Zulässigkeit einer Deltaprüfung

## Beschleunigungspotenzial Umweltrecht? Diskussionsanstöße (2/2)

- Vereinfachung von FFH-RL und VSR, Angleichung der Maßstäbe, ggf. Verschmelzung der RLen?
- Aktualisierung der Arten in den Anhängen der FFH-RL und VSR und Anpassung an wiss. und techn. Fortschritt sowie Herausnahme EU-weit nicht (mehr) gefährdeter Arten sowie Einführung einer Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung der Arten auf Aktualität, Bsp. Wolf, Kranich
- Korrektur EuGH zu Art. 4 WRRL, Verschlechterungsverbot: Gesamtzustand statt Einzelkomponente
- Klarstellung UVP-RL zu den Bestimmungen des nationalen Fachrechts, Bsp. EuGH Prenninger
- Wiedereinführung materieller Präklusion bzw Klarstellung der Zulässigkeit auf nationaler Ebene in Aarhus-Konvention, Rs. Protect
- Klarstellung der Zulässigkeit einer Rechtsschutzkonzentration bei mehrstufigen Verfahren in UVP-RL
- Standardisierung artenschutzfachlicher Anforderungen unter Beteiligung der betroffenen Wirtschaftskreise, Erstellung sog. "TA Artenschutz" auf nationaler Ebene

# Literatur

Zu EuGH Skydda Skogen	Zur Beschleunigung im Fachplanungsrecht
Berkelmann, DVBl. 2021, 1045ff.	Appel, EnWZ 2021, 435ff.
Fellenberg, NVwZ 2021, 943ff.	Franke/Karrenstein, EnWZ 2019, 195ff.
Gellermann/Schumacher, NuR 2021, 182ff.	Knauff, EnWZ 2019, 51ff.
Köck, ZUR 2021, 298ff.	Ruge, ER 2021, 91ff.
Lau, NuR 2021, 28ff.	Ruge, EnWZ 2019, 1f.
Lau, NuR 2021, 462ff.	Ruge, ER 2019, 135ff.
Schmidt/Sailer, ZNER 2021, 154ff.	Ruge, ER 2016, 154ff.



# Vielen Dank.

Über Anmerkungen und Hinweise freut sich

Dr. Reinhard Ruge, LL.M.  
Syndikusrechtsanwalt  
Stellvertretender Leiter Recht

50Hertz Transmission GmbH  
Heidestr. 2  
10557 Berlin  
030-51502039  
[reinhard.ruge@50hertz.com](mailto:reinhard.ruge@50hertz.com)

