

Natura 2000 und Artenschutz

Empfehlungen für die Planungspraxis
beim Bau von Verkehrsinfrastruktur

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber:

ASFINAG Bau Management GmbH, Modecenterstraße 16, 1030 Wien **ASFINAG**
DI Alexander WALCHER, DI Martin POECHEIM

Redaktion: suske consulting **SUSKE CONSULTING**

DI Wolfgang SUSKE (Projektleitung), Mag. Dr. Georg BIERINGER,
Dr. Thomas ELLMAUER

Bearbeitung: DI Birgit GANTNER, suske consulting

Grafische Bearbeitung: www.diewerbetrommel.at

Druck: digitaldruck.at

Stand: 10. 1. 2009

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	5
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	6
EINLEITUNG	7
Wichtiges zur Verwendung der Broschüre	7
ÜBERSICHT	8
DIE EU NATURSCHUTZRICHTLINIEN	9
Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.....	9
Vogelschutz-Richtlinie.....	21
Anhänge.....	29
GEBIETSSCHUTZ NATURA 2000	43
Faktische Vogelschutzgebiete	47
Potenzielle FFH-Gebiete	51
Günstiger Erhaltungszustand	55
Erhaltungsziele	61
Erhaltungsmaßnahmen	65
Kumulative Effekte.....	67
Erheblichkeit von Beeinträchtigungen.....	71
Schadensbegrenzende Maßnahmen	77
Ausgleichsmaßnahmen	81
Prüfung von Alternativlösungen.....	85
Verpflichtung zur Information oder Stellungnahme	91
Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses.....	95
Checkliste Gebietsschutz Natura 2000	101
LANDESWEITER ARTENSCHUTZ	103
Tötungsverbot von Individuen	105
Störung von Individuen und Arten	107
Fortpflanzungs- und Ruhestätten	109
Funktionserhaltende Maßnahmen.....	111
Relevante Populationen	113
Anderweitige zufrieden stellende Lösung.....	115
Verweilen im günstigen Erhaltungszustand	117
Checkliste Artenschutz	119
EuGH	121
Europäischer Gerichtshof und Vertragsverletzungsverfahren ..	121
Urteile und Schlussanträge des Europäischen Gerichtshofs....	127
Urteile und Schlussanträge des Europäischen Gerichtshofs nach Stichworten	135
WEITERFÜHRENDE LITERATUR	141
Weiterführende Links	141

Vorwort



Dipl.-Ing. Alexander Walcher

Der Bau von Verkehrsinfrastruktur stellt eine vielschichtige und komplexe Aufgabe dar. Zahlreiche beteiligte Personen, Institutionen und Umwelten mit ihren speziellen Anforderungen und unterschiedlichen Interessen sowie der Versuch des Projektwerbers diese auszugleichen prägen die Vorbereitung und Abwicklung von Projekten der ASFINAG.

Die Entwicklung des hochrangigen Straßennetzes verfolgt grundsätzlich Ziele wie die Verbesserung der Verkehrssicherheit, die Entlastung von oft hoch belasteten Ortsdurchfahrten oder die wirtschaftliche Entwicklung einer Region. Gleichzeitig bedingen Straßenbauvorhaben fast unvermeidbar Berührungspunkte mit Aspekten des Natur- und Umweltschutzes.

Dabei spielen die Naturschutzrichtlinien der EU eine immer größer werdende Rolle. Die Vogelschutzrichtlinie und die FFH-Richtlinie setzen zweifelsohne Standards für die Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität in Europa. Durch die für jedes Mitgliedsland gleichartig geltenden Regelungen, Zielsetzungen und Kriterien entstehen neue Qualitäten des Naturschutzes, die mittlerweile auch außerhalb der Europäischen Union geachtet werden.

Das Spannungsfeld zwischen ökonomischen und ökologischen Aspekten verlangt heute mehr denn je professionell vorbereitete und durchgeführte Planungsabläufe. Die Frage der „Rechtssicherheit“ von Planungen hat aufgrund der unzähligen Normen, die heute im Rahmen der Vorhabensplanung und -prüfung beachtet werden müssen, einen zentralen Stellenwert eingenommen.

Das Verständnis für Schlüsselbegriffe der EU-Naturschutzrichtlinien, der richtige Umgang mit den Zielen der Richtlinien im Rahmen der Projektentwicklung und die Kenntnis über bindende Urteile des EuGH sind dafür unabdingbare Voraussetzungen. Diese Broschüre leistet einen Beitrag zum besseren Verständnis dieser wichtigen rechtlichen Rahmenbedingungen. Sie erläutert übersichtlich alle derzeit für die Planungspraxis relevanten Begriffe, gibt Tipps für den Planungsverlauf und verdeutlicht an manchen Beispielen die Bedeutung mancher Regelung.

Eine in regelmäßigen Abständen angestrebte Aktualisierung mit neuen Urteilen des EuGH, neuen Erfahrungen und Kenntnissen aus der Umsetzung und neuen Beispielen soll den unmittelbaren Praxisbezug unterstreichen. Wir laden Sie herzlich ein, sich an diesem Austausch zu beteiligen.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Dipl.-Ing. Alexander Walcher
Geschäftsführer, ASFINAG Bau Management GmbH
Wien, Jänner 2009

GEBIETSSCHUTZ NATURA 2000

RAUM FÜR NOTIZEN

Die FFH-RL (1992)³¹ und die VS-RL (1979)³² bauen auf zwei verschiedenen Schutzsystemen auf:

- der Schaffung eines europäischen Netzes von **Schutzgebieten** (Natura 2000-Gebieten).
- der Schaffung eines **landesweiten Artenschutzes** (siehe S. 103 – 120).

Das größtenteils bereits geschaffene **europäische Netz an Schutzgebieten** besteht aus FFH-Gebieten (SAC = Special Areas of Conservation) und Vogelschutzgebieten (SPA = Special Protection Areas). Basis für die Gebietsausweisung sind jeweilige Listen von Lebensraumtypen und Arten³³, anhand derer die Mitgliedsländer die am besten geeigneten Gebiete ausgewählt haben. Die Gebietsauswahl erfolgte aufgrund der Rechtslage in Österreich durch die neun Bundesländer.

Die Europäische Kommission bewertet im Rahmen des Ausweisungsprozesses grundsätzlich eine Abdeckung von mehr als 60 % der Flächen eines Lebensraumtyps bzw. der Populationen von Arten als ausreichend. Abdeckungen unter 20 % müssen begründet werden, damit das Gebietsnetz als ausreichend für das entsprechende Schutzgut bewertet wird. Ausnahmen – also höhere oder niedrigere Prozentsätze – von diesem inoffiziellen Grundsatz sind bei besonders gefährdeten oder seltenen Arten bzw. bei besonders häufigen Arten möglich.

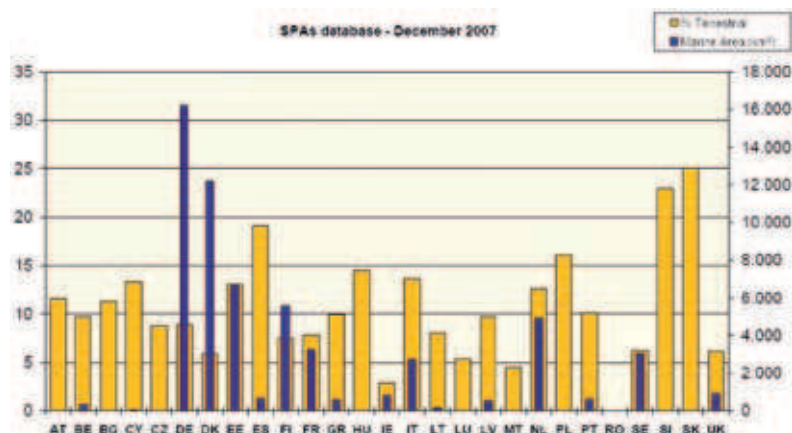
Als ausreichend abgedeckt gilt ein Lebensraum dann, wenn seine Gesamtfläche bis zu 60 % in den vorgeschlagenen Gebieten enthalten ist. Wenn weniger als 20 % der Gesamtfläche eines Lebensraumes in den Gebieten erfasst ist, wird von einer unzureichenden Repräsentation ausgegangen. Die weiteren Kriterien für die Auswahl der Gebiete sind in beiden Richtlinien jeweils in Art. 3 und Art. 4 konkretisiert und werden von der Europäischen Kommission kontrolliert und bewertet. Allfällige Mängel werden von den jeweils betroffenen Mitgliedsländern eingefordert.

Vorhaben dürfen generell die Zielsetzungen der Natura 2000-Gebiete nicht erheblich beeinträchtigen. Dabei ist es ohne Bedeutung, ob das Vorhaben inner- oder außerhalb des Natura 2000-Gebiets liegt – es zählt die Wirkung des Projekts. Die entsprechenden Regelungen für die Vorhabensprüfung sind mit Art. 6 FFH-RL sowohl für die FFH-Gebiete als auch für die VS-Gebiete geregelt.

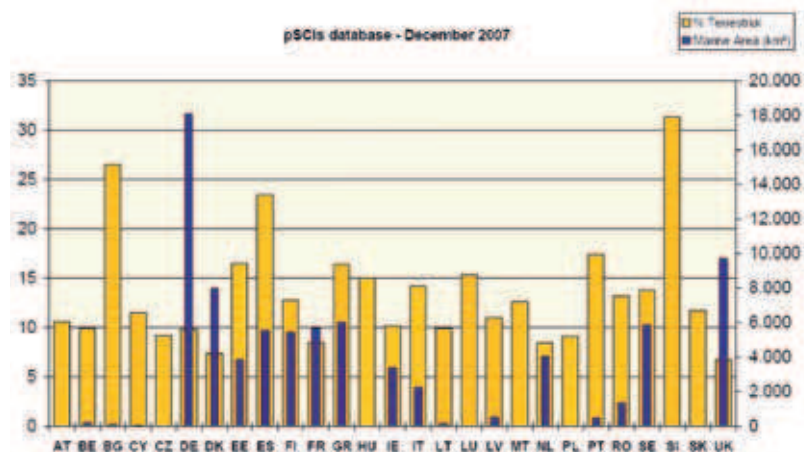
³¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen

³² Richtlinie des Rates 79/409/EWG vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

³³ FFH-Gebiete: Arten und Lebensräume gem. Anhang I und II der FFH-RL; Vogelschutzgebiete: Arten gem. Anhang I der VS-RL



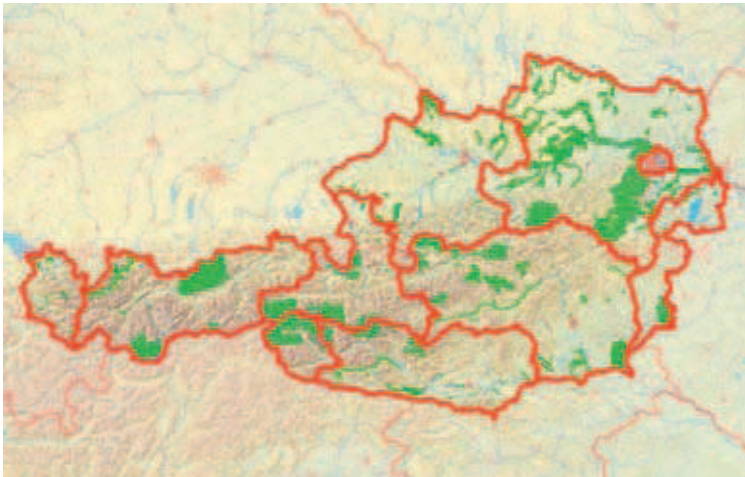
Vogelschutzgebiete Europas; Stand Dezember 2007



FFH-Gebiete Europas; Stand Dezember 2007

Geoland ist das Geodatenportal der österreichischen Länder, über das man kostenlosen und zentralen Zugang auf wichtige Geodatenbestände hat. Der Geodatenverbund soll einen offenen und einfachen österreichweiten Zugriff auf die Daten und Services bieten.

Mit diesem Portal ist es möglich, die Geodaten aller neun Bundesländer – auch grenzübergreifend – in Landkartenform darzustellen, auszudrucken und nach Adressen, Ortsnamen oder Koordinaten zu suchen. Das Kartenmaterial wird laufend erweitert und von den Bundesländern aktualisiert.



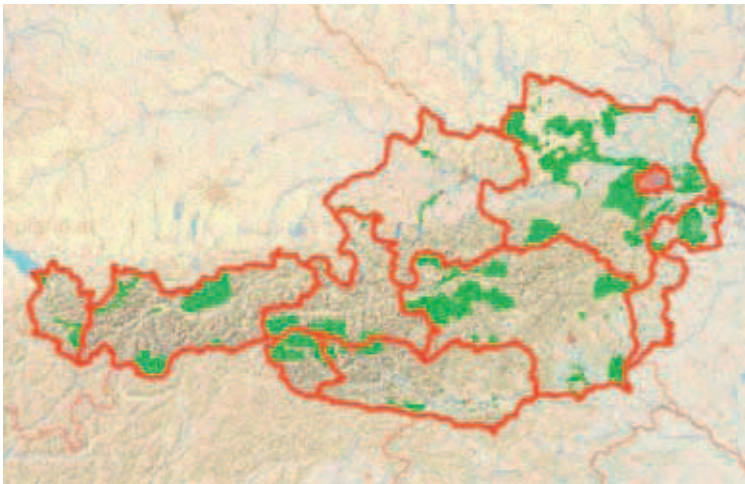
FFH-Gebiete in Österreich (Quelle: www.geoland.at, Download 20.02.2008)

Geoland Verwaltungsgrenzen

 Landesgrenze

Naturschutz

 Habitat-Richtlinie (PSCI)



VS-Gebiete in Österreich (Quelle: www.geoland.at, Download 20.02.2008)

Geoland Verwaltungsgrenzen

 Landesgrenze

Naturschutz

 Vogelschutzrichtlinie (SPA)

RAUM FÜR NOTIZEN :

A series of horizontal lines for taking notes, separated by a vertical dotted line on the left side.

Faktische Vogelschutzgebiete sind Gebiete, die den fachlichen Kriterien eines Schutzgebietes gemäß der VS-RL entsprechen, vom betreffenden Mitgliedstaat aber dennoch nicht als Natura 2000-Gebiet ausgewiesen bzw. verordnet wurden.

Rechtlicher Bezug

Das strenge Schutzregime für faktische Vogelschutzgebiete gründet sich auf

1. Art. 4 Abs. 4 der VS-RL (Richtlinie 79/409/EWG).
2. die Urteile C-355/90 und C-374/98 des EuGH.



Die Mitgliedstaaten der EU sind durch die VS-RL verpflichtet, die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete als „Besondere Schutzgebiete für den Vogelschutz“ (BSG oder häufiger SPA – Special Protection Area) auszuweisen. In den zu SPAs erklärten Gebieten ersetzen die Bestimmungen des Art. 6 Abs. 2 bis Abs. 4 FFH-RL das ursprüngliche Schutzregime des Art. 4 Abs. 4 VS-RL, das ein absolutes Verbot erheblicher Beeinträchtigungen vorsieht. Dadurch ist auch in Vogelschutzgebieten eine Interessensabwägung (siehe Kapitel „Zwingende Gründe des Überwiegenden öffentlichen Interesse“, S. 95 – 100) möglich.

**Keine
Beeinträchtigung
erlaubt**

Gebiete, die trotz Erfüllung der fachlichen Kriterien nicht als SPAs ausgewiesen wurden bzw. keinen rechtlichen Schutzstatus genießen, gelten als faktische Vogelschutzgebiete. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des EuGH ist in solchen Gebieten jegliche erhebliche Beeinträchtigung der Schutzziele ausnahmslos verboten. Eine Abwägung zwischen dem Interesse des Naturschutzes und anderen öffentlichen Interessen ist in faktischen Vogelschutzgebieten nicht gestattet. Somit können nur Projekte umgesetzt werden, die mit Sicherheit nicht zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Schutzziele führen.

Die Präzedenzfälle *Santona*³⁴ und *Basses Corbières*³⁵

Betreffend die *Santona*-Sümpfe argumentierte Spanien, dass man nicht zugleich gegen die Verpflichtung zur Ausweisung eines Gebiets als SPA und gegen die nur für SPAs geltenden Schutzbestimmungen verstoßen könne. In einem nicht als SPA ausgewiesenen Gebiet wäre das Verbot einer Beeinträchtigung der Schutzziele nicht anzuwenden. Diese Argumentation hat der EuGH zurückgewiesen. Nach Ansicht des EuGH könnten die Ziele der VS-RL nicht erreicht werden, sofern die Schutzbestimmungen nur dann greifen würden, wenn das Gebiet zuvor als SPA ausgewiesen wurde. Daher sind die Bestimmungen des Art. 4 Abs. 4 VS-RL auch dann anzuwenden, wenn es der Mitgliedstaat unterlassen hat, das betreffende Gebiet unter Schutz zu stellen.

³⁴ EuGH vom 02.08.1993, Rs C-355/90, Kommission gegen Spanien („Santona-Urteil“)

³⁵ EuGH vom 07.12.2000, Rs C-374/98, Kommission gegen Frankreich („Basses Corbières“)

Im Fall des Gebietes Basses Corbières vertrat Frankreich die Ansicht, dass in einem nicht als SPA ausgewiesenen Gebiet allenfalls – wie in verordneten Vogelschutzgebieten – die Bestimmungen des Art. 6 der FFH-RL anzuwenden wären, nicht die Bestimmungen des Art. 4 Abs. 4 der VS-RL. Andernfalls entstünde die paradoxe Situation, dass nicht ausgewiesene Vogelschutzgebiete einem strengeren Schutzregime unterliegen würden als rechtsgültig verordnete. Der EuGH stellte in seinem Urteil jedoch klar, dass erstens aus Art. 7 der FFH-RL folgt, dass in einem solchen Fall tatsächlich Art. 4 Abs. 4 VS-RL anzuwenden ist, und dass dies zweitens in Übereinstimmung mit den Rechtsprinzipien der EU steht: Kein Mitgliedstaat darf sich dadurch einen Vorteil verschaffen, dass er Gemeinschaftsrecht bricht. Wenn daher ein Staat ein Gebiet, das sich als SPA qualifiziert, nicht ausweist, und dann dennoch die weniger strengen Bestimmungen des Art. 6 FFH-RL anwendet, könnte er sich einen solchen Vorteil verschaffen. Es ist daher angemessen, das gänzliche Verbot von Beeinträchtigungen gemäß Art. 4 Abs. 4 VS-RL anzuwenden.

**Konzept des
faktischen
Vogelschutzgebieten**

Da das Konzept des faktischen Vogelschutzgebietes europaweit grundsätzlich nur in solchen Fällen anzuwenden ist, wo eine Pflichtverletzung durch den Mitgliedstaat vorliegt, besteht für den Konsenswerber das Problem, dass themenrelevante Auskünfte manchmal keine Rechtsicherheit bieten. Auf der anderen Seite kann die Behauptung, bei einem Gebiet handle es sich um ein faktisches Vogelschutzgebiet, von Projektgegnern wider besseren Wissens oder auf eine bloße Vermutung hin erhoben werden, um ein Vorhaben auf diesem Weg zu verhindern.

Weiter erschwert wird der Umgang mit dieser Materie dadurch, dass nicht alle Gebiete, die auf nationalen Listen als Natura 2000-Gebiete geführt werden, rechtsgültig als Schutzgebiete ausgewiesen sind. Überdies wurden manchmal nur Teile eines aus fachlichen Gründen auszuweisenden Gebietes tatsächlich unter Schutz gestellt. Die Existenz eines Natura 2000-Gebietes bedeutet daher nicht in jedem Fall, dass das Gebiet auch vollständig ist. Fehlende Gebietsteile erfüllen ebenfalls die Kriterien eines faktischen Vogelschutzgebietes. Daher sollte in jedem Fall überprüft werden, ob für das betroffene Vogelschutzgebiet eine Schutzgebietsverordnung vorliegt. Ist dies nicht der Fall, so kann Art. 6 FFH-RL nicht angewendet werden.

IBA-Gebiete

Anders als für potenzielle FFH-Gebiete gibt es für Vogelschutzgebiete für alle Mitgliedsländer eine vom EuGH in mehreren Urteilen als Referenz anerkannte wissenschaftliche Grundlage, anhand derer geprüft werden kann, ob im Planungsgebiet für ein Vorhaben ein faktisches Vogelschutzgebiet liegen könnte. Es handelt sich dabei um das Verzeichnis der „Important Bird Areas“ (IBAs), das von der Vogelschutzorganisation BirdLife nach international einheitlich festgelegten Kriterien erstellt wurde, und in größeren Abständen aktualisiert wird. Das IBA-Verzeichnis ist rechtlich nicht bindend, d. h. nicht jede Fläche, die als IBA ausgewiesen wurde und keinen hoheitlichen Schutzstatus hat, ist automatisch ein faktisches Vogelschutzgebiet.

Gemäß Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 der VS-RL müssen die Mitgliedstaaten für die Vogelarten des Anhang I und für die regelmäßig auftretenden Zugvogelarten die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklären.

Für die Anwendung dieser Vorgaben bestehen mehrere Unsicherheitsfaktoren:

1. Der Anhang I der VS-RL (die aus dem Jahr 1979 stammt) wurde zwar beim Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur EU mehrfach geringfügig ergänzt, aber innerhalb der letzten drei Jahrzehnte nie grundlegend überarbeitet.
2. Es ist nicht verbindlich geregelt, für welche regelmäßig auftretenden Zugvogelarten Schutzanforderungen bestehen, und für welche nicht.
3. Quantitative Kriterien, was die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete sind, sind in der VS-RL nicht festgelegt.

Das IBA-Verzeichnis löst diese drei Interpretationsschwierigkeiten: Es gründet sich auf eine zuletzt 2004 aktualisierte Analyse der Gefährdungssituation aller europäischen Vogelarten, in der die Arten gemäß ihrer Gefährdung und der Verantwortlichkeit Europas für ihren weltweiten Bestand verschiedenen Kategorien zugeordnet werden. Vogelarten, deren weltweiter Bestand nicht in Europa konzentriert ist und die nicht gefährdet sind, werden für die Ausweisung von IBAs nicht berücksichtigt. IBAs werden auf der Basis von verbindlich festgelegten Mindestwerten für den Bestand der gefährdeten und/oder auf Europa konzentrierten Arten ausgewiesen. Dadurch kommen in allen Staaten dieselben Kriterien zur Anwendung, und die nationalen IBA-Verzeichnisse sind weitaus einheitlicher, als es bei der Ausweisung von Vogelschutzgebieten auf Basis von 27 verschiedenen Interpretationen des Art. 4 der VS-RL der Fall ist. Somit tragen die IBAs wesentlich zu einer Vereinheitlichung des Natura 2000-Netzwerkes und dadurch zu einer gerechten Verteilung der damit verbundenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bei.

Die österreichische Situation

Österreich hat in dieser Hinsicht eine spezielle Situation. Aufgrund eines Mahnschreibens der Europäischen Kommission³⁶, in dem Österreich vorgeworfen wurde, dass der Ausweisung von Vogelschutzgebieten nicht vollständig nachgekommen worden, und die Ausweisung uneinheitlich und nicht kohärent sei, haben sich die Bundesländer entschlossen, auf Basis eines eigens dafür erstellten Gutachtens³⁷ in enger Abstimmung mit der Europäischen Kommission den genannten Erfordernissen nachzukommen. Das Gutachten baut einerseits auf den wissenschaftlichen Grundlagen der IBA-Gebiete, andererseits auf einer eigens für Österreich entwickelten und von der Europäischen Kommission akzeptierten Methodik zur Feststellung der besten geeigneten Vogelschutzgebiete auf.

Der Ausweisungsprozess hat mehrere Jahre in Anspruch genommen und entspricht nun den Erfordernissen der Europäischen Kommission. Da die Gebietsausweisung also in diesem Fall von der Europäischen Kommission beurteilt worden ist, kann man davon ausgehen, dass es derzeit in Österreich keine faktischen Vogelschutzgebiete gibt³⁸.

Eingeschränkt wird diese Tatsache dadurch, dass die Verpflichtung zur Ausweisung von SPAs nie erlischt (vgl. S 18-Urteil C-209/04³⁹) – faktische Vogelschutzgebiete können daher auch im Laufe der Zeit entstehen. Für die kommenden Jahre kann man dies allerdings mit großer Sicherheit ausschließen.

³⁶ EuGH Vertragsverletzungsverfahren Nr. 99/2115C (2001) 3227 vom 23. 10. 2001, Kommission gegen Österreich

³⁷ LENTNER, Reinhard (2003): Vogelschutzgebiete in Österreich, Fachliche Grundlagen zum Vorschlag der Österreichischen Bundesländer zur Lösung des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 99/2115 nach der EU-Vogelschutzrichtlinie, Gutachten i. A. der Tiroler Landesregierung

³⁸ Ausnahme bis zu Redaktionsschluss: EuGH vom 30.11.2007, Rs C-535/07, Kommission gegen Österreich

³⁹ EuGH vom 23.03.2006, Rs C-209/04, Kommission gegen Österreich („S 18-Urteil“)



Darüber hinaus ist es wichtig zu wissen, dass zwar die Gebietskulisse zwischen Österreich und der Europäischen Kommission akkordiert ist, aber noch nicht alle Gebiete rechtsgültig verordnet wurden. Nicht verordnete Gebiete sind als faktische Vogelschutzgebiete anzusehen.

Wie geht man mit faktischen Vogelschutzgebieten um?

Faktische Vogelschutzgebiete (also in Österreich insbesondere derzeit ausgewiesene, aber noch nicht verordnete Vogelschutzgebiete) sind ein erhebliches Verfahrensrisiko für ein Projekt. Es gibt nur zwei Möglichkeiten, rechtliche Probleme zu vermeiden: Entweder kann durch Alternativlösungen oder schadensbegrenzende Maßnahmen zuverlässig ausgeschlossen werden, ein faktisches Vogelschutzgebiet zu beeinträchtigen, oder das faktische Vogelschutzgebiet wird durch die Ausweisung und Verordnung als Schutzgebiet zu einem „normalen“ Vogelschutzgebiet. In diesem gilt dann nicht mehr das Schutzregime nach Art. 4 der VS-RL, sondern es kommen die weniger strengen Regelungen des Art. 6 Abs. 3 bis Abs. 4 der FFH-RL zur Anwendung.

Falls ein Projekt nur dann umgesetzt werden kann, wenn das faktische Vogelschutzgebiet durch Ausweisung „legalisiert“ wird, besteht die Gefahr einer Verzögerung des Projektes. In diesem Fall ist es möglich, die Planungen wie in einem ausgewiesenen Vogelschutzgebiet weiterzuführen, und parallel dazu bei den zuständigen Behörden auf eine rasche Unterschutzstellung zu drängen. Allerdings darf kein Bescheid ergehen, bevor das Gebiet rechtsgültig ausgewiesen ist, und es dürfen natürlich auch keine Baumaßnahmen gesetzt werden.