

**Ass.- Prof. Mag. Dr. Gerhard Schnedl**



An das  
Amt der Steiermärkischen Landesregierung  
Abteilung 13 Umwelt und Raumordnung  
Referat Naturschutz  
z.H. Herrn Mag. Martin Preschern  
Stempfergasse 7  
8010 Graz

Graz, am 7. Juni 2023

**Natura 2000-Gebiet Koralpe: Abklärung der  
Bindungswirkung des gemeldeten Gebietes gegenüber  
der Europäischen Kommission**

**Rechtsgutachten**

**Auftrag – GZ: ABT13-88842/2023-5**

# **I. Sachverhalt und maßgebliche Rechtsfrage**

## **A. Sachverhalt**

Von der Europäischen Kommission wurde im Jahr 2013 im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens unter anderem für das Gebiet Koraln-Poßruck die Nachnominierung zusätzlicher Gebiete für den prioritären FFH-Lebensraumtyp 6230 „Artenreiche montane Borstgrasrasen“ auf Silikatböden für das Natura 2000-Netzwerk gefordert. In weiterer Folge wurde im Jahr 2014 das ökologische Büro „Grünes Handwerk“ mit der Kartierung des genannten Lebensraumtypus beauftragt und von diesem ein Gebietsvorschlag des auszuweisenden Gebietes ausgearbeitet.

Basierend auf der Kartierung hat die Steiermärkische Landesregierung zusammenfassend am 11. Juni 2015 beschlossen, in einem mittels digitaler Karten genau definiertem Bereich der Koralpe ein Natura 2000-Gebiet für den FFH-Lebensraumtyp 6230 im Ausmaß von ca. 750 ha an die Europäische Kommission nachzunominieren. Dieses Gebiet war flächenmäßig doch deutlich kleiner als das vom Büro „Grünes Handwerk“ zur Nominierung vorgeschlagene.

Mit Bekanntmachung vom 19. Oktober 2015 wurden der Europäischen Kommission Teile der Koralpe – im Detail fünf räumlich getrennte Bereiche – als Natura-2000 Gebiet Nr. 47 Koralpe im Ausmaß von ca. 750 ha gemeldet. Im Dezember 2016 hat die Europäische Kommission aktenkundig jene Teile der Koralpe, die im Jahr 2015 gemeldet wurden, in die 10. aktualisierte Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung unter Aktenzeichen „C2016/8191“ aufgenommen.

Von der Europäischen Kommission wurde in weiterer Folge das Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Österreich, von dem alle Bundesländer in unterschiedlichem Ausmaß betroffen waren, eingestellt.

Im Jahr 2022 wurde nach Durchführung eines Vergabeverfahrens eine neuerliche Kartierung des bereits im Jahr 2015 bekanntgemachten Gebietes beauftragt.

Das Ergebnis der Kartierung von ZT Kofler Umweltmanagement war kurz zusammengefasst sowohl eine beinahe Verdoppelung der Gebietsgröße als auch die Aufnahme mehrere zusätzlicher FFH-Schutzgüter.

Es wurden folgende prioritäre natürliche Lebensraumtypen gemäß § 4 Z 19 StNSchG 2017 als Schutzgüter aufgenommen:

- 6230 Bürstlingsrasen
- 7110 Lebende Hochmoore
- 7240 Alpines Schwemmland

Weiters wurden folgende natürliche Lebensraumtypen gemäß § 4 Z 11 und Z 20 lit.a StNSchG 2017 als Schutzgüter aufgenommen:

- 4060 Alpine Zwergstrauchheiden
- 6150 Alpine Silikat-Urheiden
- 6430 Feuchte Hochstaudenfluren
- 8220 Silikatfelsen mit Felsspaltenvegetation

Zusammenfassend wurde auf Basis der Kartierungsergebnisse ein nochmaliges Begutachtungsverfahren mit der deutlich vergrößerten – beinahe verdoppelten – Gebietskulisse und den angeführten zusätzlichen im Gebiet vorkommenden repräsentativen/signifikanten Schutzgütern eingeleitet. Vom betroffenen Grundstückseigentümer, der unter anderem auch als Konsenswerber des Projektes „Pumpspeicherkraftwerk Koralm“ fungiert, und auch von wirtschaftlichen Interessensvertretungen wurden kritische Stellungnahmen im Zuge des Begutachtungsverfahrens abgegeben.

Es wurde insbesondere Rechtswidrigkeit/Verfassungswidrigkeit der gewählten Vorgangsweise behauptet und auch mit „Gold Plating“ argumentiert.

Betreffend die kritisierte Vergrößerung wird auch auf die Bestimmung des Art 193 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hingewiesen. Demnach können die Mitgliedsstaaten verstärkte Schutzmaßnahmen ergreifen, die mit den Verträgen vereinbar sein müssen. Es können weitergehende Regelungen, als in der FFH-RL vorgesehen, erlassen werden.

## B. Rechtsfrage

Dieses Rechtsgutachten hat folgende Rechtsfrage zu beantworten:

Hat sich das Land Steiermark durch die Bekanntmachung vom 19. Oktober 2015 unter Hinweis auf den am 11. Juni 2015 erfolgten Beschluss der Landesregierung, der EU-Kommission Teile der Koralpe – im Detail fünf räumlich getrennte Bereiche – als Natura-2000 Gebiet Nr. 47 Koralpe im Ausmaß von ca. 750 ha zu melden, gegenüber der Europäischen Kommission rechtswirksam gebunden?

Falls ja, besteht diese Bindungswirkung in deklarativer oder konstitutiver Form?

Die zu beantwortende Rechtsfrage ist im Kontext der unionsrechtlichen Vorschriften über die Auswahl und Ausweisung besonderer Schutzgebiete nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie<sup>1</sup> (FFH-RL) sowie der entsprechenden Bestimmungen des Steiermärkischen Naturschutzgesetzes 2017<sup>2</sup> (StNSchG 2017) zu betrachten. Im Folgenden soll daher das System der FFH-Schutzgebietsausweisung in seinen zur Beantwortung der Rechtsfrage wesentlichen Punkten dargelegt werden.

## II. Auswahl und Ausweisung besonderer Schutzgebiete nach der FFH-RL und dem StNSchG 2017

### A. Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000

Die FFH-RL soll zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten beitragen.<sup>3</sup> Zu diesem Zweck wird gem Art 3 Abs 1 FFH-RL ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „Natura 2000“ errichtet. Jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union

<sup>1</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl L 1992/206, 7, zuletzt idF Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013, ABl L 2013/158, 193.

<sup>2</sup> Gesetz vom 16. Mai 2017 über den Schutz und die Pflege der Natur (Steiermärkisches Naturschutzgesetz 2017 – StNSchG 2017), LGBl 2017/71, zuletzt idF LGBl 2022/70.

<sup>3</sup> Vgl Art 2 Abs 1 FFH-RL.

muss gem Art 3 Abs 2 FFH-RL zur Errichtung von Natura 2000 beitragen, und zwar im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen relevanten Lebensraumtypen (Lebensraumtypen des Anhangs I der FFH-RL) und Arten (Anhang II FFH-RL listet rund 1.000 Tier- und Pflanzenarten auf). Dies geschieht durch die Ausweisung besonderer Schutzgebiete (Special Areas of Conservation, SAC).<sup>4</sup> Art 4 FFH-RL sieht hierfür – anders als die Vogelschutz-RL – ein detailliert geregeltes Verfahren vor, an dem die Mitgliedstaaten und die Europäische Union (konkret: die Kommission) zusammenwirken,<sup>5</sup> der Aufbau des Natura 2000-Netzes ist also arbeitsteilig zwischen Mitgliedstaaten und EU-Kommission organisiert.<sup>6</sup> Die Schutzgebiete des Natura 2000-Netzes unterliegen dem Schutzregime des Art 6 FFH-RL.

## **B. Das Verfahren der Ausweisung besonderer Schutzgebiete nach Art 4 FFH-RL bzw dem StNSchG 2017**

Das Verfahren der Ausweisung besonderer Schutzgebiete nach Art 4 FFH-RL vollzieht sich nach Judikatur und Literatur in drei Stufen (Phasen)<sup>7</sup>, mitunter wird auch von vier Stufen (Phasen)<sup>8</sup> gesprochen: Die Erstellung nationaler Gebietslisten durch die Mitgliedstaaten mit anschließender Übermittlung an die Europäische Kommission (Stufe 1), die Erstellung einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher

<sup>4</sup> Neben den FFH-Gebieten umfasst das Netz „Natura 2000“ auch die von den Mitgliedstaaten auf Grund der Vogelschutz-RL (Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl L 2010/20, 7, zuletzt idF Verordnung [EU] 2019/1010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019, ABl L 2019/170, 115) ausgewiesenen Vogelschutzgebiete, die sog. „Special Protection Areas“, SPA (vgl Art 3 Abs 1 letzter Satz FFH-RL).

<sup>5</sup> Vgl etwa *Ennöckl*, Natura 2000. Die Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und ihre Umsetzung im österreichischen Naturschutzrecht (2002) 34; *Epiney*, Zur Konzeption des europäischen Naturschutzrechts, in *Epiney/Gammenthaler* (Hrsg), Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete. Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 6 RL 92/43 und seiner Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten (2009) 5 (40); *Forster/Reithmayer*, Naturschutz im Verfahrenslabyrinth – von der wiedergewonnenen Aktualität der potentiellen FFH-Gebiete, RdU 2014/58, 93 (94); *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union<sup>4</sup> (2019) 571.

<sup>6</sup> Siehe etwa *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (2011) § 13 Rz 47; *Kloepfer*, Umweltrecht<sup>4</sup> (2016) § 12 Rz 61 bzw 1061.

<sup>7</sup> Vgl etwa EuGH 6.4.2000, C-256/98, *Kommission/Frankreich*, ECLI:EU:C:2000:192, Rz 7 ff; EuGH 12.6.2019, C-43/18, *Compagnie d'entreprises CFE SA gegen Région de Bruxelles-Capitale*, ECLI:EU:C:2019:483, Rz 37; *Rajal/Tschugguel*, Natura 2000. Das Schutzgebietssystem der EU (2004) 31 ff; *Pürgy*, Natura 2000. Auswirkungen und Umsetzung im innerstaatlichen Recht (2005) 91 ff; *Kloepfer*, Umweltrecht<sup>4</sup>, § 12 Rz 371 ff; *Wallnöfer/Augustin*, TNSchG § 14 Rz 2.

<sup>8</sup> Vgl etwa EuGH 11.9.2001, C-67/99, *Kommission/Irland*, ECLI:EU:C:2001:432, Rz 5; EuGH 18.10.2018, C-669/16, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, ECLI:EU:C:2018:844, Rz 5 ff und 60; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht § 13 Rz 49; *Kraemmer/Onz*, Handbuch Österreichisches Naturschutzrecht (2018) Rz 499 ff.

Bedeutung durch die Europäische Kommission (Stufe 2; beim 4-stufigen Ausweisungsverfahren wird das der Gemeinschaftsliste vorangehende Verfahren der Erstellung eines Listenentwurfs als eigene Stufe angesehen) und die Ausweisung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung als besondere Schutzgebiete durch die Mitgliedstaaten (Stufe 3).

### **1. Die Erstellung nationaler Gebietslisten durch die Mitgliedstaaten mit anschließender Übermittlung an die Europäische Kommission (Art 4 Abs 1 FFH-RL bzw § 22 StNSchG 2017)**

Den ersten Schritt im Verfahren der Ausweisung besonderer Schutzgebiete nach Art 4 FFH-RL haben die Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung<sup>9</sup> zu setzen. Art 4 Abs 1 FFH-RL legt diesbezüglich fest, dass jeder Mitgliedstaat eine Liste von Gebieten zu erstellen hat, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimischen Arten des Anhangs II *leg cit* aufgeführt sind. Die Lehre spricht in diesem Zusammenhang von einer Vorauswahl durch die Mitgliedstaaten<sup>10</sup> bzw von nationalen Vorschlagslisten<sup>11</sup>. Auch in Art 8 Abs 1 FFH-RL ist von „Vorschlägen“ der Mitgliedstaaten die Rede. Die Mitgliedstaaten haben bei der Listenerstellung ausschließlich die naturschutzfachlichen Kriterien des Anhangs III (Phase 1) FFH-RL und damit lediglich ökologische und nicht auch wirtschaftliche Gesichtspunkte zu beachten.<sup>12</sup> Außerdem dürfen die

<sup>9</sup> So explizit *Kloepfer*, Umweltrecht<sup>4</sup>, § 12 Rz 372; *Fischerauer*, Umweltrecht in der Praxis. Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben (2022) Rz 236.

<sup>10</sup> Vgl etwa *Freytag/Iven*, Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für den nationalen Habitatschutz. Die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, NuR 1995, 109 (110); *Frenz*, Europäisches Umweltrecht (1997) Rz 379 f; *Ennöckl*, Natura 2000, 37; *Gellermann*, Biotop- und Artenschutz, in *Rengeling* (Hrsg), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), Bd II<sup>2</sup> (2003) § 78 Rz 23; *Rajal/Tschugguel*, Natura 2000, 33; *Pürgy*, Natura 2000, 92; *Madner*, Anlagenrelevantes Umweltrecht – Naturschutzrecht, in *Holoubek/Potacs* (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Bd 2<sup>4</sup> (2019) 1341 (1365); *Wagner*, Natur- und Artenschutz – NATURA 2000, in *Wagner* (Hrsg), Umwelt- und Anlagenrecht, Bd I<sup>2</sup> (2021) 323 (330 f).

<sup>11</sup> Vgl etwa *Gebhard*, Auswahl und Management von FFH-Gebieten, NuR 1999, 361; *Schumacher*, Der Schutz des europäischen Naturerbes durch die Vogelschutzrichtlinie und die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie, EurUP 2005, 258 (261); *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht § 13 Rz 60; *Kloepfer*, Umweltrecht<sup>4</sup>, § 12 Rz 60; *Maaß/Schütte*, Naturschutzrecht, in *Koch/Hofmann/Reese* (Hrsg), Handbuch Umweltrecht<sup>5</sup> (2018) § 7 Rz 94.

<sup>12</sup> Der EuGH hat diesbezüglich klargestellt, dass nach Art 4 Abs 1 FFH-RL ein Mitgliedstaat den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten, wie sie in Art 2 Abs 3 FFH-RL genannt sind, nicht Rechnung tragen darf, wenn er über die Auswahl und Abgrenzung der Gebiete entscheidet, die der Kommission zur Bestimmung als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung vorgeschlagen werden sollen (EuGH 7.11.2000, C-371/98, *First Corporate Shipping*, ECLI:EU:C:2000:600, Rz 25).

vorzuschlagenden Gebiete nur auf Grund wissenschaftlicher Kriterien ausgewählt werden.<sup>13</sup> Schließlich hat nach der Judikatur des EuGH die nationale Liste als Grundlage für das weitere Verfahren „umfassend“ (vollständig) zu sein, es sind nämlich alle Gebiete aufzunehmen, denen auf nationaler Ebene erhebliche ökologische Bedeutung für das Ziel der Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen iSd FFH-RL zukommt.<sup>14</sup> In dieser ersten Stufe der Schutzgebietsausweisung wird daher allein die nationale Bedeutung eines Gebietes bewertet.<sup>15</sup> Der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Erstellung der nationalen Gebietslisten ist durch die zuvor genannten Kriterien jedoch stark eingeschränkt und kann sich in bestimmten Fällen auf „null“ reduzieren.<sup>16</sup> Die nationale Gebietsliste ist gem Art 4 Abs 1 Unterabsatz 2 FFH-RL sodann der Kommission zu übermitteln (sog. Gebietsmeldung<sup>17</sup>).

Das StNSchG 2017 enthält – ebenso wie die NSchG der anderen Bundesländer – keinerlei Regelungen zur Erstellung der nationalen Gebietsliste. Maßgeblich ist hier also allein Art 4 Abs 1 der FFH-RL. Für die Gebietsmeldung an die Kommission sind in § 22 StNSchG 2017 spezielle Publizitätsregelungen vorgesehen. So ist die Meldung eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung an die Europäische Kommission durch Anschlag an den Amtstafeln der Bezirksverwaltungsbehörden und den räumlich betroffenen Gemeindeämtern sowie im Internet auf der Homepage des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung bekannt zu machen. Weiters sind bestimmte Interessenvertretungen sowie die Grundeigentümer zu benachrichtigen.<sup>18</sup>

Zur Bindungswirkung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Gebiete finden sich in der Literatur mehrere – im Wesentlichen gleichlautende – Aussagen. Laut *Kraemmer/Onz* ist die Gebietsmeldung weichenstellend für das gesamte weitere Verfahren.<sup>19</sup> Nach *Rajal/Tschugguel* bilden die nationalen Gebietslisten die Grundlage für die weiteren Verfahrensschritte zur Errichtung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000, „da in die Gemeinschaftsliste grundsätzlich keine Gebiete Eingang finden können, die von den Mitgliedstaaten nicht vorab in die

<sup>13</sup> Vgl dazu auch EuGH 11.9.2001, C-67/99, *Kommission/Irland*, ECLI:EU:C:2001:432, Rz 29.

<sup>14</sup> Vgl etwa EuGH 7.11.2000, C-371/98, *First Corporate Shipping*, ECLI:EU:C:2000:600, Rz 22; siehe dazu auch *Forster/Reithmayer*, RdU 2014/58, 94; *Kloepfer*, Umweltrecht<sup>4</sup>, § 12 Rz 374.

<sup>15</sup> Vgl *Rajal/Tschugguel*, Natura 2000, 34 f.

<sup>16</sup> Vgl etwa *Bußjäger*, Österreichisches Naturschutzrecht (2001) 223; *Rajal/Tschugguel*, Natura 2000, 36; *Wagner in Wagner* 331.

<sup>17</sup> Vgl etwa *Kraemmer/Onz*, Naturschutzrecht Rz 499.

<sup>18</sup> Näher dazu vgl *Kraemmer/Onz*, Naturschutzrecht Rz 591.

<sup>19</sup> Siehe *Kraemmer/Onz*, Naturschutzrecht Rz 499.

nationalen Listen aufgenommen wurden“.<sup>20</sup> Am deutlichsten nimmt *Jarass* hierzu Stellung, und zwar in einem Vergleich mit der Ausweisung von Vogelschutzgebieten nach der Vogelschutz-RL 2009/147/EG.<sup>21</sup> Während nach der Vogelschutz-RL (im Detail siehe Art 4 leg cit) die nationalen Ausweisungspflichten und die Meldepflicht selbständig nebeneinander stehen und die Meldung an die Kommission eine reine Informationsfunktion hat, stellt die mitgliedstaatliche Meldung eines potentiellen FFH-Schutzgebietes seiner Meinung nach eine Vorstufe der Ausweisung dar und „ist damit nur der erste, aber notwendige Schritt in einem Verfahren, das zum Schluß zur Gebietsausweisung führt bzw. führen kann“. Im Gegensatz zur Vogelschutz-RL ist die Gebietsmeldung nach der FFH-RL seiner Meinung nach daher „konstitutiv für die Gebietsausweisung“. Auch für *Epiney* ist die Gebietsmeldung an die Kommission „insofern konstitutiv, als keine Gebiete als besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden dürfen, die nicht in dieser ersten Liste figurieren“.<sup>22</sup> Hinzuweisen ist ferner auf die Rechtsansicht von *Berner*, für den die Bindungswirkung der ursprünglich eingereichten nationalen Gebietsliste aus Art 4 Abs 1 Unterabsatz 1 Satz 4 FFH-RL hergeleitet werden kann.<sup>23</sup> Danach kann nämlich ein Mitgliedstaat, wenn dies die Überwachung der Gebiete ergibt, eine Anpassung der von ihm ausgewählten Regionen vorschlagen. Daraus kann seiner Meinung nach keinesfalls geschlossen werden, dass die einzelnen Mitgliedstaaten selbständig die Änderung der nationalen Gebietsliste vornehmen können, ihr Vorschlag richtet sich vielmehr an die Kommission, mit der das Einvernehmen zu suchen ist.<sup>24</sup> Schließlich geht auch *Pürgy* von der Verbindlichkeit der an die Kommission übermittelten nationalen Gebietslisten unter Bezugnahme auf Art Art 4 Abs 1 Unterabsatz 1 Satz 4 FFH-RL aus.<sup>25</sup> Andere Lehrmeinungen zur Bindungswirkung der nationalen Gebietsliste gibt es soweit ersichtlich nicht, eine die Bindungswirkung verneinende Rechtsansicht lässt sich meiner Meinung nach aus dem System der FFH-RL auch nicht begründen.

<sup>20</sup> Siehe *Royal/Tschugguel*, *Natura 2000*, 33.

<sup>21</sup> Siehe *Jarass*, EG-rechtliche Vorgaben zur Ausweisung und Änderung von Vogelschutzgebieten, NuR 1999, 481 (483).

<sup>22</sup> Vgl *Epiney* in *Epiney/Gammenthaler* 40 (FN 149).

<sup>23</sup> Vgl *Berner*, Der Habitatschutz im europäischen und deutschen Recht. Die FFH-Richtlinie der EG und ihre Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland (2000) 78 f.

<sup>24</sup> So auch *Royal/Tschugguel*, *Natura 2000*, 39 f.

<sup>25</sup> Vgl *Pürgy*, *Natura 2000*, 105 f.



## 2. Die Erstellung einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung durch die Europäische Kommission (Art 4 Abs 2 und 3 FFH-RL)

Den zweiten Schritt im Verfahren der Ausweisung besonderer Schutzgebiete nach Art 4 FFH-RL, dessen Ziel die endgültige Festlegung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung ist, hat die Kommission im Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten zu setzen. Zunächst erstellt die Kommission gem Art 4 Abs 2 FFH-RL auf der Grundlage der in Anhang III leg cit festgelegten Kriterien und im Rahmen der neun biographischen Regionen<sup>26</sup> jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten aus den übermittelten nationalen Gebietslisten den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung.<sup>27</sup> In dieser zweiten Stufe der Schutzgebietsausweisung soll daher – anders als in der ersten Stufe – auch die gemeinschaftsweite Bedeutung eines Gebietes Berücksichtigung finden.<sup>28</sup> Den Mitgliedstaaten ist es laut Judikatur des EuGH nicht erlaubt, ihr Einvernehmen aus anderen als naturschutzfachlichen Gründen zu verweigern.<sup>29</sup> Die Kommission ist bei der Erstellung des Entwurfs einer Gemeinschaftsliste an die von den Mitgliedstaaten übermittelte Gebietsliste gebunden,<sup>30</sup> sodass kein Gebiet in das Schutzgebietsnetz Natura 2000 aufgenommen werden kann, das nicht in der nationalen Gebietsliste enthalten ist.<sup>31</sup> Eine Ausnahme hiervon besteht lediglich zugunsten nicht in einer nationalen Liste aufgeführter prioritärer Lebensräume und Arten, wo die Kommission ein bilaterales Konzertierungsverfahren nach Art 5 FFH-RL einleiten kann.<sup>32</sup>

In weiterer Folge wird der von der Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten erstellte Entwurf der Gemeinschaftsliste dem nach Art 20 FFH-RL eingerichteten Habitatausschuss (er setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und

<sup>26</sup> Näher dazu vgl Art 1 lit c Z iii FFH-RL.

<sup>27</sup> Zur Begriffsdefinition „Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung“ vgl Art 1 lit k FFH-RL bzw § 4 Z 11 StNSchG 2017.

<sup>28</sup> Vgl *Royal/Tschugguel*, *Natura 2000*, 35.

<sup>29</sup> Vgl EuGH 14.1.2010, C-226/08, *Stadt Papenburg*, ECLI:EU:C:2010:10, Rz 33.

<sup>30</sup> Vgl etwa *Pürgy*, *Natura 2000*, 109 f; *Forster/Reithmayer*, RdU 2014/58, 94; *Kraemmer/Onz*, *Naturschutzrecht Rz 499*.

<sup>31</sup> So *Royal/Tschugguel*, *Natura 2000*, 40; vgl dazu auch *Wagner in Wagner 332*.

<sup>32</sup> Ausführlich dazu vgl etwa *Fisahn/Cremer*, *Ausweisungspflicht und Schutzregime nach der Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie*, NuR 1997, 268 (269 bzw 274 ff); *Pürgy*, *Natura 2000*, 110 ff.

einem Vertreter der Kommission zusammen) zur Stellungnahme zugeleitet.<sup>33</sup> Bei einer positiven Stellungnahme erlässt die Kommission die endgültige Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (sog. Gemeinschaftsliste).<sup>34</sup> Die Listen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung sind getrennt nach den biographischen Regionen zu erstellen<sup>35</sup> und werden im Rahmen einer dynamischen Anpassung regelmäßig überarbeitet.<sup>36</sup>

Bereits mit Aufnahme in die Gemeinschaftsliste unterliegen die dort verzeichneten Gebiete gem Art 4 Abs 5 FFH-RL den Schutzbestimmungen des Art 6 Abs 2, 3 und 4 FFH-RL – das sind Bestimmungen über das Verschlechterungs- und Störungsverbot bzw die Verträglichkeitsprüfung.<sup>37</sup> Nach *Fisahn/Cremer* bzw *Ennöckl* kommt der Schutzgebietsausweisung durch die Mitgliedstaaten insoweit nur noch deklaratorischer Charakter zu.<sup>38</sup> Nicht explizit geregelt wird durch die FFH-RL der Schutz von Gebieten zwischen der Meldung an die Kommission und der Aufnahme in die Gemeinschaftsliste.<sup>39</sup> In der Steiermark unterliegen gem § 15 StNSchG 2017 alle zukünftigen (potentiellen) Europaschutzgebiete bis zur innerstaatlichen Erklärung zum Europaschutzgebiet einem vorläufigen Schutz,<sup>40</sup> erfasst sind daher sowohl alle in die Gemeinschaftsliste eingetragenen als auch die der Kommission gemeldeten, aber noch nicht in die Gemeinschaftsliste eingetragenen Gebiete.<sup>41</sup> Der Schutz tritt hinsichtlich der bloß gemeldeten Gebiete außer Kraft, wenn diese nicht in die Gemeinschaftsliste aufgenommen werden.

<sup>33</sup> Dabei kommt gem Art 4 Abs 2 FFH-RL das Verfahren des Art 21 leg cit zur Anwendung.

<sup>34</sup> Vgl dazu etwa *Freytag/Iven*, NuR 1995, 110; *Kraemmer/Onz*, Naturschutzrecht Rz 499.

<sup>35</sup> Österreich hat Anteil an der kontinentalen und der alpinen biogeografischen Region der EU; vgl etwa *Kraemmer/Onz*, Naturschutzrecht Rz 502; *Wagner/Ecker*, Naturverträglichkeitsprüfung. Systematische Aufarbeitung der Prüfung nach Art 6 der FFH-RL (2019) 21.

<sup>36</sup> Aktuell vgl etwa den Durchführungsbeschluss (EU) 2023/244 der Kommission vom 26. Januar 2023 zur Annahme einer sechzehnten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der kontinentalen biografischen Region, ABl L 2023/36, 384 sowie den Durchführungsbeschluss (EU) 2023/243 der Kommission vom 26. Januar 2023 zur Annahme einer sechzehnten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der alpinen biogeografischen Region, ABl L 2023/36, 304.

<sup>37</sup> Vgl dazu auch EuGH 13.1.2005, C-117/03, *Dragaggi*, ECLI:EU:C:2005:16, Rz 21 ff.

<sup>38</sup> *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, 269; *Ennöckl*, Natura 2000, 43.

<sup>39</sup> Solche Gebiete sind nach Judikatur und Literatur jedoch nicht völlig schutzlos gestellt, ein gewisser Schutz ergibt sich vielmehr aus dem in Art 4 Abs 3 EUV normierten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit; vgl etwa EuGH 13.1.2005, C-117/03, *Dragaggi*, ECLI:EU:C:2005:16, Rz 26 ff; EuGH 15.3.2012, C-340/10, *Kommission/Zypern*, ECLI:EU:C:2012:143, Rz 43 ff; *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, 269 f; *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union<sup>4</sup>, 573 ff.

<sup>40</sup> Der vorläufige Schutz bewirkt gem § 15 Abs 1 StNSchG 2017, dass in den potentiellen Europaschutzgebieten alle Handlungen verboten sind, die zu erheblichen Beeinträchtigungen der für den Schutzzweck maßgeblichen Schutzgüter führen können.

<sup>41</sup> Näher dazu vgl *Kraemmer/Onz*, Naturschutzrecht Rz 593.

### 3. Die Ausweisung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung als besondere Schutzgebiete durch die Mitgliedstaaten (Art 4 Abs 4 FFH-RL bzw § 9 StNSchG 2017)

Den dritten Schritt im Verfahren der Ausweisung besonderer Schutzgebiete nach Art 4 FFH-RL haben wiederum die Mitgliedstaaten zu setzen. Gem Art 4 Abs 4 FFH-RL hat nämlich der betreffende Mitgliedstaat ein Gebiet, das als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnet worden ist und demnach in die Gemeinschaftsliste aufgenommen wurde, so schnell wie möglich als besonderes Schutzgebiet<sup>42</sup> auszuweisen. Ab dem Zeitpunkt der nationalen Ausweisung ist auch § 6 Abs 1 FFH-RL (Bestimmungen über das Gebietsmanagement) auf die besonderen Schutzgebiete anzuwenden.<sup>43</sup>

Der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Ausweisung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung ist differenziert zu betrachten. Kein Spielraum steht den Mitgliedstaaten nach der FFH-RL hinsichtlich der Frage zu, ob sie die in der Gemeinschaftsliste angeführten Gebiet ausweisen müssen, da die erstellte Gemeinschaftsliste für die Mitgliedstaaten jedenfalls verbindlich ist. Die Mitgliedstaaten sind daher verpflichtet, alle Gebiete der Gemeinschaftsliste auszuweisen und können daher nicht auswählen, welche Gebiete der Gemeinschaftsliste sie ausweisen möchten.<sup>44</sup> Nach *Pürgy* wäre ein Auswahlermessen mit einem der wesentlichen Ziele der FFH-RL, nämlich der Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete (vgl Art 3 Abs 1 FFH-RL), nicht vereinbar.<sup>45</sup> Auch nach *Freytag/Iven* bzw *Ennöckl* begründet die Aufnahme eines Gebietes in die Gemeinschaftsliste eine Ausweisungsverpflichtung, da den Mitgliedstaaten im Rahmen des Art 4 Abs 4 FFH-RL kein Ermessen zusteht.<sup>46</sup>

Mangels Auswahlermessen bei der Gebietsausweisung dürfen die Mitgliedstaaten meiner Meinung nach aber auch nur solche Gebiete als besondere Schutzgebiete

<sup>42</sup> Zur Begriffsdefinition vgl Art 1 lit l FFH-RL.

<sup>43</sup> Vgl *Rayal/Tschugguel*, *Natura* 2000, 44.

<sup>44</sup> Vgl etwa *Epiney*, Vogel- und Habitatschutz in der EU. Mitgliedstaatliche Beurteilungsspielräume bei der Ausweisung von Schutzgebieten und der Anwendung der Schutzregime, UPR 1997, 303 (307); *Berner*, Habitatschutz 88; *Epiney* in *Epiney/Gammenthaler* 44; *Fischerauer*, Umweltrecht Rz 236; so etwa auch EuGH 3.4.2014, C-301/12, *Cascina Tre Pini*, ECLI:EU:C:2014:214, Rz 25; EuGH 17.4.2018, C-441/17, *Kommission/Polen*, ECLI:EU:C:2018:255, Rz 207.

<sup>45</sup> *Pürgy*, *Natura* 2000, 138.

<sup>46</sup> *Freytag/Iven*, NuR 1995, 111; *Ennöckl*, *Natura* 2000, 35.

ausweisen, die von der Kommission in die Gemeinschaftsliste aufgenommen wurden,<sup>47</sup> sie können daher auch nicht im Vergleich zur Gemeinschaftsliste größere Gebiete ausweisen. Eine solche „Mehrausweisung“ kann auch nicht auf die primärrechtliche Schutzverstärkungsklausel des Art 193 AEUV gestützt werden, da die FFH-RL das in Art 4 leg cit normierte Verfahren der Ausweisung besonderer Schutzgebiete, an dem die Mitgliedstaaten und die Europäische Union zusammenwirken, im Vergleich zu den eher knappen Vorgaben der Vogelschutz-RL sehr ausführlich<sup>48</sup> und letztlich auch abschließend regelt. Hinzu kommt, dass sich Art 193 AEUV an den stmk Naturschutzgesetzgeber, dem die Umsetzung der FFH-RL obliegt, richtet und nicht an die stmk LReg in Vollziehung der FFH-RL bzw des StNSchG 2017. Eine nationale „Mehrausweisung“ würde ferner das Recht der Kommission nach Stufe 2 des Ausweisungsverfahrens und damit die unionsrechtliche Abstimmung bei der Errichtung von Natura 2000 verbunden mit dem der Kommission zukommenden Auswahlrecht (eingeschränkt durch das Zustimmungsrecht der Mitgliedstaaten) konterkarieren. Eine solche Maßnahme wäre daher mit dem der FFH-RL innewohnenden Ziel der Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete unvereinbar. Für die Herstellung von Kohärenz müssen die einzelnen Gebiete nämlich zueinander in Bezug gesetzt werden.<sup>49</sup>

Will ein Mitgliedstaat ein im Vergleich zur Gemeinschaftsliste größeres Gebiet ausweisen, ist dies rechtlich möglich, es bedarf hierzu jedoch zweierlei: einen neuen Meldevorschlag des Mitgliedstaates an die Kommission gem Art 4 Abs 1 Unterabsatz 1 Satz 4 FFH-RL<sup>50</sup> sowie eine entsprechende Anpassung der Gemeinschaftsliste durch die Kommission gem Art 4 Abs 2 FFH-RL.<sup>51</sup> Erst danach kann der Mitgliedstaat das neue Gebiet als besonderes Schutzgebiet ausweisen.

Anders ist die Situation bei der Art und Weise der Schutzgebietsausweisung. Hier steht den Mitgliedstaaten sehr wohl ein Gestaltungsspielraum zu, zumal Art 4 Abs 4 FFH-RL keine näheren Aufschlüsse gibt, in welcher Weise die nationale

<sup>47</sup> So auch *Schumacher*, EurUP 2005, 261; *Wagner/Ecker*, Naturverträglichkeitsprüfung 22.

<sup>48</sup> Vgl *Mauerhofer*, Das Schutzgebietssystem „Natura 2000“ nach den Richtlinien 79/409/EWG („Vogelschutz-Richtlinie“) und 92/43/EWG („Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“), RdU 1999, 83 (85).

<sup>49</sup> Vgl etwa *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht § 13 Rz 51.

<sup>50</sup> Auch nach *Donat/Schaufler*, Schutz potentieller FFH-Gebiete – im Spannungsfeld zwischen Ausweisung und Projektvorhaben, RdU 2014/138, 245 müssen mögliche weitere potentielle FFH-Gebiete zunächst gemeldet werden.

<sup>51</sup> So explizit auch *Möckel* in *Schlacke* (Hrsg), Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz (GK-BNatSchG) § 32 Rz 50 f.

Unterschutzstellung zu erfolgen hat.<sup>52</sup> In der Steiermark sind Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung gem § 9 StNSchG 2017 durch Verordnung der LReg zu Europaschutzgebieten zu erklären.<sup>53</sup>

### III. Ergebnis

Dieses Rechtsgutachten kommt auf Basis der zuvor dargelegten Ausführungen zu folgenden Ergebnissen:

Das Land Steiermark hat sich durch die 2015 vorgenommene Gebietsmeldung an die EU-Kommission (gemeldet wurden fünf räumlich getrennte Bereiche als Natura 2000-Gebiet Nr. 47 Koralpe im Ausmaß von ca. 750 ha) dieser gegenüber rechtswirksam gebunden. Die Bindungswirkung besteht in konstitutiver Form, da die Meldung an die Kommission nach der FFH-RL – im Gegensatz zur Vogelschutz-RL – keine bloße Informationsfunktion hat. So ist nämlich zunächst die Kommission bei Erstellung der Gemeinschaftsliste an die übermittelte nationale Gebietsliste gebunden, sodass kein Gebiet in die Gemeinschaftsliste aufgenommen werden darf, das nicht in der nationalen Gebietsliste enthalten ist. In weiterer Folge ist die Gemeinschaftsliste für die Mitgliedstaaten verbindlich, weil diese verpflichtet sind, die Gebiete der Gemeinschaftsliste als besondere Schutzgebiete auszuweisen, dh gem § 9 StNSchG zu Europaschutzgebieten zu erklären. Daraus folgt, dass das Land Steiermark jedenfalls nur solche Gebiete zu Europaschutzgebieten erklären darf, die zuvor der Kommission gemeldet wurden und von dieser auch in die Gemeinschaftsliste aufgenommen wurden. Die Ausweisung eines im Vergleich zur Gebietsmeldung bzw zur Gemeinschaftsliste größeren Gebietes ist insofern unionsrechtswidrig. Eine „Mehrausweisung“ ist nur dann rechtskonform, wenn das neu auszuweisende Gebiet zuvor der Kommission gemeldet wurde und die Kommission dieses Gebiet in die Gemeinschaftsliste aufgenommen hat.

Gerhard Schnedl



<sup>52</sup> Ausführlich dazu *Berner*, Habitatschutz 90 ff; *Pürgy*, Natura 2000, 138 ff; *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union<sup>4</sup>, 573 ff.

<sup>53</sup> Vgl dazu auch *Kraemmer/Onz*, Naturschutzrecht Rz 589.