



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN

JULIANE KOKOTT

vom 12. Dezember 2024¹

Rechtssache C-629/23

Eesti Suurkiskjad

(Vorabentscheidungsersuchen des Riigikohus [Oberstes Gericht, Estland])

„Vorabentscheidungsersuchen – Richtlinie 92/43/EWG – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Wolf (*canis lupus*) – Entnahme aus der Natur und Nutzung von Exemplaren der wildlebenden Tierarten des Anhangs V Buchst. a – Plan zur Bejagung des Wolfs – Bewertung des Erhaltungszustands der Populationen der betreffenden Art“

I. Einleitung

1. Das Ziel der Habitatrichtlinie² ist die Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Eine Beeinträchtigung oder Gefährdung des Erhaltungszustands von Arten kann Aktivitäten entgegenstehen oder Handlungspflichten auslösen. Aber wie stellt man den Erhaltungszustand fest?³

2. Diese Frage wird vorliegend im Zusammenhang mit dem Schutz einzelner Exemplare des Wolfs (*canis lupus*) aufgeworfen, einer Art von gemeinschaftlichem Interesse. Sie unterliegt in den meisten Mitgliedstaaten noch⁴ dem strengen Schutz nach Art. 12 der Habitatrichtlinie, der bereits häufiger Gegenstand der Rechtsprechung des Gerichtshofs war.⁵ Danach ist insbesondere die absichtliche Tötung des Wolfs, also auch die Jagd, prinzipiell zu verbieten und Ausnahmen von diesem Verbot sind nur in sehr engen Grenzen möglich.

¹ Originalsprache: Deutsch.

² 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) in der durch die Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013 (ABl. 2013, L 158, S. 193) geänderten Fassung.

³ Nach dem Ratsdokument 9705/24 vom 8. Mai 2024, Rn. 12, hat die Kommission Arbeiten an einer besseren Methodologie der Beurteilung des Erhaltungszustands von Großraubtieren in Auftrag gegeben.

⁴ Zur Diskussion über das Schutzniveau für den Wolf siehe meine Schlussanträge in der Rechtssache ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, Nr. 1 mit weiteren Nachweisen), das Ratsdokument 9705/24 vom 8. Mai 2024 über den Stand der Diskussion über das Niveau des Schutzes für den Wolf und die Pressemitteilung des Rates vom 26. September 2024 „Übereinkommen von Bern: EU wird Änderung des Erhaltungszustands von Wölfen vorschlagen“, das entsprechende Schreiben der Union vom 27. September 2024 an das Sekretariat des Übereinkommens von Bern, T-PVS/Inf(2024)15, sowie Abschnitt 4.2 der Draft List of Decisions and Adopted Texts zur 44. Sitzung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens von Bern, T-PVS(2024)MISC vom 6. Dezember 2024 über die Annahme des Unionsvorschlags.

⁵ Siehe etwa Urteile vom 30. Januar 2002, Kommission/Griechenland (*Caretta caretta*) (C-103/00, EU:C:2002:60), vom 10. Oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), oder zuletzt vom 11. Juli 2024, Umweltverband WWF Österreich u. a. (C-601/22, EU:C:2024:595).

3. Bestimmte Mitgliedstaaten, etwa Estland, konnten jedoch in den Verhandlungen über die Richtlinie oder beim Beitritt zur Union vereinbaren, dass in ihrem Staatsgebiet oder in Teilen davon für den Wolf nur der schwächer ausgeprägte Schutz nach Art. 14 der Habitatrichtlinie gilt. Danach ist die Jagd grundsätzlich zulässig, doch die Mitgliedstaaten müssen Schutzmaßnahmen ergreifen, falls die Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands gefährdet ist. Mit dieser Schutzregelung musste der Gerichtshof sich erstmals im kürzlich ergangenen Urteil ASCEL näher beschäftigen.⁶ Dort unterstrich er die Bedeutung des Erhaltungszustands für die Anwendung von Art. 14, äußerte sich aber nicht vertieft zu seiner Prüfung.

4. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen aus Estland konfrontiert den Gerichtshof nunmehr mit Fragen nach dieser Prüfung. Zu untersuchen ist, inwieweit die Populationen des Wolfs außerhalb von Estland bei der Beurteilung seines Erhaltungszustands berücksichtigt werden müssen, welche Bedeutung einer Beurteilung dieses Zustands anhand der Kriterien der Weltnaturschutzunion (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN) zukommt und ob den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann.

II. Rechtlicher Rahmen

A. *Übereinkommen von Bern*

5. Völkerrechtlich ist vor allem das Übereinkommen von Bern über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume⁷ von Bedeutung. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat dieses Übereinkommen 1982 ratifiziert.⁸ In Estland ist das Übereinkommen am 1. Dezember 1992 in Kraft getreten.⁹

6. Art. 6 des Übereinkommens von Bern enthält besondere Artenschutzbestimmungen:

„Jede Vertragspartei ergreift die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen, um den besonderen Schutz der in Anhang II aufgeführten wildlebenden Tierarten sicherzustellen. In Bezug auf diese Arten ist insbesondere zu verbieten:

a. jede Form des absichtlichen Fangens, des Haltens und des absichtlichen Tötens;

...“

7. Art. 7 des Übereinkommens von Bern sieht abgeschwächte Schutzregelungen für bestimmte weitere Arten vor, die im Wesentlichen Art. 14 der Habitatrichtlinie entsprechen.

8. Art. 9 des Übereinkommens von Bern enthält Ausnahmen von den Schutzbestimmungen nach den Art. 6 und 7, die im Wesentlichen den Ausnahmen nach Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie entsprechen.

⁶ Urteil vom 29. Juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

⁷ CETS Nr. 104.

⁸ Beschluss 82/72/EWG des Rates vom 3. Dezember 1981 (ABl. 1982, L 38, S. 1).

⁹ Nach <https://www.coe.int/en/web/conventions>.

9. Der Wolf wird in Anhang II des Übereinkommens von Bern als eine besonders geschützte Tierart genannt. Zwölf Vertragsstaaten, z. B. Spanien, haben nach den Angaben auf der Website des Europarats allerdings Vorbehalte geltend gemacht, so dass dort auf den Wolf nur der Schutz von Art. 7 anwendbar ist. Für die Union oder Estland gilt das jedoch nicht.¹⁰

B. Habitatrichtlinie

10. Der 15. Erwägungsgrund der Habitatrichtlinie betrifft den Artenschutz:

„Ergänzend zur [Vogelschutzrichtlinie¹¹] ist ein allgemeines Schutzsystem für bestimmte Tier- und Pflanzenarten vorzusehen. Für bestimmte Arten sind Regulierungsmaßnahmen vorzusehen, wenn dies aufgrund ihres Erhaltungszustands gerechtfertigt ist; hierzu zählt auch das Verbot bestimmter Fang- und Tötungsmethoden, wobei unter gewissen Voraussetzungen Abweichungen zulässig sein müssen.“

11. Art. 1 Buchst. g und i der Habitatrichtlinie definiert verschiedene Begriffe:

„g) ‚Arten von gemeinschaftlichem Interesse‘: Arten, die in dem in Art. 2 bezeichneten Gebiet

- i) bedroht sind, außer denjenigen, deren natürliche Verbreitung sich nur auf Randzonen des vorgenannten Gebietes erstreckt und die weder bedroht noch im Gebiet der westlichen Paläarktis potentiell bedroht sind, oder
- ii) potentiell bedroht sind, d. h., deren baldiger Übergang in die Kategorie der bedrohten Arten als wahrscheinlich betrachtet wird, falls die ursächlichen Faktoren der Bedrohung fort dauern, oder
- iii) selten sind, d. h., deren Populationen klein und, wenn nicht unmittelbar, so doch mittelbar bedroht oder potentiell bedroht sind. Diese Arten kommen entweder in begrenzten geographischen Regionen oder in einem größeren Gebiet vereinzelt vor, oder
- iv) endemisch sind und infolge der besonderen Merkmale ihres Habitats und/oder der potentiellen Auswirkungen ihrer Nutzung auf ihren Erhaltungszustand besondere Beachtung erfordern.

Diese Arten sind in Anhang II und/oder Anhang IV oder Anhang V aufgeführt bzw. können dort aufgeführt werden.

h) ...

i) ‚Erhaltungszustand einer Art‘: die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Art. 2 bezeichneten Gebiet auswirken können.

Der Erhaltungszustand wird als ‚günstig‘ betrachtet, wenn

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104> und <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=0>.

¹¹ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2010, L 20, S. 7).

- aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und
- das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und
- ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

j) ...“

12. Art. 2 der Habitatrichtlinie beschreibt ihre Zielsetzung:

„(1) Diese Richtlinie hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen.

(2) Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen.

(3) Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung.“

13. Nach Art. 3 Abs. 1 der Habitatrichtlinie „wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung ‚Natura 2000‘ errichtet. Dieses Netz ... muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.“ Art. 4 regelt, wie die nach der Richtlinie geschützten Gebiete ausgewählt werden und verweist für die Anpassung dieser Gebiete auf die Überwachung nach Art. 11.

14. Art. 12 der Habitatrichtlinie verlangt die Einführung eines strengen Schutzsystems für bestimmte Tierarten, das u. a. ihre absichtliche Tötung untersagt.

15. Art. 14 der Habitatrichtlinie enthält Regeln über die Entnahme bestimmter Tierarten aus der Natur:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen, sofern sie es aufgrund der Überwachung gemäß Art. 11 für erforderlich halten, die notwendigen Maßnahmen, damit die Entnahme aus der Natur von Exemplaren der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten des Anhangs V sowie deren Nutzung mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sind.

(2) ...“

16. Art. 16 Abs. 1 der Habitatrichtlinie enthält Ausnahmen zu den Art. 12 und 14.

17. Anhang II Buchst. a der Habitatrichtlinie nennt u. a. den Wolf als prioritäre Art, für die Schutzgebiete festzulegen sind, nimmt allerdings die Populationen in Estland, Lettland und Litauen aus. Der Wolf wird darüber hinaus in Anhang IV Buchst. a als eine Art genannt, die nach Art. 12 streng zu schützen ist, doch auch davon sind u. a. die Populationen in Estland, Lettland und Litauen sowie in Polen ausgenommen. Diese Populationen des Wolfs werden vielmehr in Anhang V Buchst. a genannt.

III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

18. Am 4. Oktober 2012 verabschiedete der Keskkonnaminister (Umweltminister, Estland) den „Aktionsplan für den Schutz und das Management von Großraubtieren (Wolf *canis lupus*, Luchs *lynx lynx*, Braunbär *ursus arctos*) für den Zeitraum 2012 bis 2021“. Dem Plan zufolge konnte der Zustand aller Großraubtierpopulationen als gut bezeichnet werden. In dem Plan wurde das langfristige Ziel festgelegt, die Wolfspopulation über die nächsten 30 Jahre unter Berücksichtigung ökologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aspekte in einem günstigen Zustand zu erhalten. Ein konkretes Ziel für den Zeitraum 2012 bis 2021 war die Erhaltung von 15 bis 25 Wolfsrudeln mit Welpen jährlich (Gesamtpopulationsgröße etwa 150 bis 250 Exemplare) vor Beginn der Jagdsaison (im Herbst). Innerhalb dieses Bereichs waren jährliche Zielvorgaben entsprechend den Ergebnissen des Monitorings festzulegen, und der Bestand sollte durch Bejagung innerhalb dieser Bereiche gehalten werden.

19. Das Keskkonnaamet (Umweltamt, Estland) legte die Wolfsjagdquote für das Jagdjahr 2020/2021 im Gebiet der Republik Estland durch Verfügung vom 29. Oktober 2020 auf 140 Exemplare fest. Gemäß der Verfügung ist das Umweltamt berechtigt, die Wolfsjagdquote zu ändern, nachdem die Keskkonnaagentuur (Umweltagentur, Estland) insoweit Vorschläge gemacht hat. Hauptziel des Managements war es, bis 2021 durchschnittlich 20 Wolfswürfe auf dem estnischen Festland zu haben, wobei die Population so gleichmäßig wie möglich auf geeignete Lebensräume verteilt sein sollte.

20. Der MTÜ Eesti Suurkiskjad (Gemeinnützige Organisation Estnische Großraubtiere [MTÜ steht für Mittetulundusühing]) erhob Klage auf Nichtigerklärung der Verfügung. Nachdem das Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland) die Klage abgewiesen hatte, legte Eesti Suurkiskjad erfolglos Berufung ein.

21. Das Tallinna Ringkonnakohus (Berufungsgericht Tallinn, Estland) stellte u. a. fest, die Rechtsprechung des Gerichtshofs verbiete es nicht, Wanderungsbewegungen und Einflüsse zwischen Mitgliedstaaten auf den Erhaltungszustand der Population einer Art zu berücksichtigen. Es gebe keine Belege dafür, dass die Bedingungen von Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie für die langfristige Bewahrung des Erhaltungszustands ohne Berücksichtigung der russischen Population nicht erfüllt wären. Es sei daher nicht unzulässig, die von Polen, Litauen und Lettland ergriffenen Erhaltungsmaßnahmen zu berücksichtigen, auch wenn dies nicht im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden geschehe.

22. Das Berufungsgericht stützte sich auf den von der Kommission in Auftrag gegebenen Bericht „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe“ (2015). Danach umfasse die baltische Wolfspopulation in den Mitgliedstaaten der Union (ohne die Teile außerhalb der EU) ungefähr 900 bis 1 400 Exemplare (davon 20 % in Estland), wobei der Zustand der Population stabil sei und der Kategorie LC (*least concern*) der Roten Liste der Weltnaturschutzunion entspreche, d. h., nicht als gefährdet eingestuft sei (S. 47). Es sei daher nicht sachgemäß, Parallelen zu den Wolfspo-

pulationen in Karelien (etwa 150 Exemplare in Finnland) und Skandinavien (in Schweden und Norwegen zusammen 250 bis 300 Exemplare) zu ziehen, die dem Bericht zufolge EN (*endangered*), d. h. stark gefährdet, seien.

23. Eesti Suurkiskjad hat beim Riigikohus (Oberstes Gericht, Estland) Kassationsbeschwerde eingelegt, das in seinem Vorabentscheidungsersuchen den Gerichtshof um die Beantwortung folgender Fragen bittet:

- 1) Ist Art. 14 Abs. 1 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen, dass er dazu verpflichtet, beim Erlass der in dieser Vorschrift genannten Maßnahmen einen günstigen Erhaltungszustand im Sinne von Art. 1 Buchst. i für eine regionale Population einer Art in einem bestimmten Mitgliedstaat zu gewährleisten, oder kann der Erhaltungszustand der gesamten Population im Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union berücksichtigt werden?
- 2) Wenn es zulässig ist, den Erhaltungszustand der gesamten Population im Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu berücksichtigen, ist die Habitatrichtlinie dann dahin auszulegen, dass sie eine förmliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, auf die sich das Verbreitungsgebiet der Population erstreckt, zur Erhaltung dieser Population voraussetzt, oder genügt es, dass der Mitgliedstaat, der die in Art. 14 der Habitatrichtlinie genannten Maßnahmen erlässt, die Situation der Population der Art in den anderen betroffenen Mitgliedstaaten ermittelt oder die Bedingungen dafür in einem nationalen Bewirtschaftungsplan festlegt?
- 3) Kann Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie dahin ausgelegt werden, dass eine regionale Population einer nach den Kriterien der Roten Liste der IUCN in die Gefährdungskategorie „gefährdet“ (VU [*vulnerable*]) eingestuften Art einen günstigen Erhaltungszustand im Sinne der Habitatrichtlinie haben kann?
- 4) Kann Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 dahin ausgelegt werden, dass bei der Feststellung des günstigen Erhaltungszustands einer Art auch Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann?

24. Der MTÜ Eesti Suurkiskjad, die Republik Estland, das Königreich Dänemark, die Republik Österreich und die Europäische Kommission haben zu diesen Fragen schriftlich Stellung genommen. Eesti Suurkiskjad, Estland und die Kommission haben darüber hinaus schriftliche Fragen des Gerichtshofs beantwortet und an der mündlichen Verhandlung vom 6. November 2024 teilgenommen.

IV. Rechtliche Würdigung

25. Das Vorabentscheidungsersuchen soll verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Prüfung des Erhaltungszustands einer Art bei der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 der Habitatrichtlinie klären. Nach dieser Bestimmung treffen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen, damit die Entnahme von Exemplaren der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten des Anhangs V aus der Natur sowie deren Nutzung mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sind.

26. Wenn sich eine solche Tierart in einem ungünstigen Erhaltungszustand befindet, muss der betreffende Mitgliedstaat daher Maßnahmen im Sinne von Art. 14 der Habitatrichtlinie ergreifen, um den Erhaltungszustand der Art so weit zu verbessern, dass deren Populationen in Zukunft dauerhaft einen günstigen Erhaltungszustand erreichen.¹² Art. 14 steht folglich insbesondere der Freigabe der Jagd auf den Wolf entgegen, wenn der betreffende Mitgliedstaat seinen Erhaltungszustand als „ungünstig – unzureichend“ eingestuft hat.¹³

27. Die erste Frage richtet sich darauf, ob für die Beurteilung des Erhaltungszustands allein die Population der Art in dem betreffenden Mitgliedstaat maßgeblich ist oder ob auch die Populationen in anderen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden können. Diese Frage ist gemeinsam mit der zweiten Frage zu beantworten, ob für eine Berücksichtigung von Populationen in anderen Mitgliedstaaten eine förmliche Vereinbarung notwendig ist (dazu unter A). Mit der vierten Frage will das vorlegende Gericht erfahren, ob bei der Beurteilung des Erhaltungszustands auch Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann (dazu unter B). Die dritte Frage betrifft die Bedeutung der Einstufung einer mitgliedstaatlichen Population als „gefährdet“ (VU) durch die Weltnaturschutzunion (dazu unter C). Abschließend werde ich kurz auf die Bedeutung des Übereinkommens von Bern für den Schutz des Wolfs in Estland eingehen (dazu unter D).

A. Erste und zweite Frage – Maßgebliche Population für die Beurteilung des Erhaltungszustands

28. Die erste Frage soll klären, ob die nach Art. 14 Abs. 1 der Habitatrichtlinie notwendigen Maßnahmen allein davon abhängen, dass der Erhaltungszustand der Population in dem betreffenden Mitgliedstaat günstig ist, oder ob der Erhaltungszustand der Population in der gesamten Union berücksichtigt werden kann.

29. Hintergrund dieser Frage ist der Umstand, dass die estnische Population des Wolfs Teil einer größeren baltischen Population ist, einer sogenannten Metapopulation, die weitere Populationen in Lettland, Litauen und Polen sowie in Russland, Belarus und der Ukraine umfasst. Während über den Erhaltungszustand der estnischen Population gestritten wird, was insbesondere Gegenstand der dritten Frage ist, steht der günstige Erhaltungszustand der baltischen Wolfspopulation insgesamt nach dem Vorabentscheidungsersuchen außer Streit.

30. Für den Fall, dass der Erhaltungszustand in anderen Mitgliedstaaten von Bedeutung ist, soll die zweite Frage klären, ob eine Berücksichtigung eine förmliche Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten über den Schutz der Art voraussetzt. Nach den vorliegenden Informationen existieren bislang nämlich nur Ansätze einer Zusammenarbeit zwischen Estland und anderen Staaten der baltischen Metapopulation. Im Wesentlichen hat Estland daher die Situation in den anderen betroffenen Mitgliedstaaten ermittelt und im Licht dieser Informationen die Bedingungen für die Erhaltung der Art in einem nationalen Bewirtschaftungsplan festgelegt.

31. Diese beiden Fragen weisen einen engen Zusammenhang auf, so dass ich sie gemeinsam beantworten werde. Dabei werde ich zunächst die Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Erhaltungszustand einer Art auf ihrem eigenen Staatsgebiet diskutieren (dazu unter 1),

¹² Urteil vom 29. Juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, Rn. 69).

¹³ Urteil vom 29. Juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, Rn. 78).

anschließend die Methode der Prüfung des Erhaltungszustands erörtern (dazu unter 2), die mögliche gegenseitige Beeinflussung von Populationen verschiedener Mitgliedstaaten darstellen (dazu unter 3) sowie schließlich die prognostische Bewertung des Erhaltungszustands untersuchen und dabei auf die Bedeutung einer förmlichen Zusammenarbeit und der Schutzregelungen in den betroffenen Staaten eingehen (dazu unter 4).

1. Die Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Erhaltungszustand einer Art auf ihrem eigenen Staatsgebiet

32. Zunächst ist zu klären, ob es bei der Anwendung von Art. 14 der Habitatrichtlinie auf den Erhaltungszustand der Art in der Union insgesamt ankommt oder auf den Zustand auf dem Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats.

33. Der Gerichtshof leitet in ständiger Rechtsprechung aus Art. 1 Buchst. i und Art. 2 Abs. 1 der Habitatrichtlinie ab, dass für die Beurteilung des (günstigen) Erhaltungszustands einer Art auf das gesamte europäische Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, abzustellen ist.¹⁴ Art. 1 Buchst. i Satz 1 definiert nämlich den Erhaltungszustand für das in Art. 2 bezeichnete Gebiet. Dabei handelt es sich um das europäische Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat und in dem die Richtlinie nach Art. 2 Abs. 1 zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen beitragen soll.

34. Diese Zielsetzung der Habitatrichtlinie, in der gesamten Union die Artenvielfalt zu sichern, entspricht der Verantwortung der Union für alle Mitgliedstaaten, in denen sie nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV, Art. 191 Abs. 2 Satz 1 AEUV und Art. 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ein hohes Umweltschutzniveau anstreben soll.

35. In diesem Sinne hat der Gerichtshof mit der genannten Rechtsprechung¹⁵ die Aufgabe der Kommission bei der Festlegung eines *europäischen* Netzes von Schutzgebieten im Rahmen von Natura 2000 beschrieben. Sie muss nach Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 der Habitatrichtlinie für die gesamte Union beurteilen, welche Gebiete geschützt werden müssen, um den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands von natürlichen Lebensraumtypen und Habitaten der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet zu gewährleisten.

36. Maßnahmen nach Art. 14 der Habitatrichtlinie werden jedoch nicht von der Kommission, sondern von den Mitgliedstaaten getroffen. Diese können aber nur für *ihr eigenes Staatsgebiet* oder Teile davon Maßnahmen ergreifen, wenn sie die Habitatrichtlinie anwenden. Daher können sie nur den Beitrag ihres eigenen Staatsgebiets zur Sicherung der Artenvielfalt gewährleisten.

37. Darüber hinaus bezweckt die Habitatrichtlinie nicht, die geschützten Arten lediglich irgendwo in der Union zu erhalten. Vielmehr soll jede Art nach Art. 1 Buchst. i Satz 2 erster Spiegelstrich der Habitatrichtlinie ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraums bilden, dem sie angehört. In diesem natürlichen Lebensraum hat die Art nämlich eine ökologische Funktion.

¹⁴ Urteile vom 7. November 2000, *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, Rn. 23), vom 19. Oktober 2017, *Vereniging Hoekschewaards Landschap* (C-281/16, EU:C:2017:774, Rn. 32), und vom 18. Oktober 2018, *Kommission/Vereinigtes Königreich* (C-669/16, EU:C:2018:844, Rn. 63).

¹⁵ Siehe die Nachweise in Fn. 14.

38. Für den Wolf als Großraubtier liegt diese Funktion insbesondere darin, die Populationen seiner Beutetiere zu kontrollieren. Fehlt der Wolf in seinem natürlichen Lebensraum, so können die Populationen dieser anderen Arten übermäßig zunehmen und Schäden anrichten. Das gilt etwa für Hirscharten, die erhebliche Waldschäden verursachen können, wenn ihre Populationen nicht durch Raubtiere wie den Wolf kontrolliert werden.¹⁶ Eine unmittelbare Kontrolle solcher Arten durch den Menschen ist nur ein Notbehelf, der aus verschiedenen Gründen häufig weniger wirksam ist.¹⁷

39. Wenn der Erhaltungszustand einer Art in einem Mitgliedstaat nicht günstig ist, kann sie dort ihre ökologische Funktion nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang verwirklichen, selbst wenn die mitgliedstaatliche Population Teil einer Metapopulation mit günstigem Erhaltungszustand ist.

40. Klarzustellen ist allerdings auch, dass die Verpflichtungen nach Art. 14 der Habitatrichtlinie die Mitgliedstaaten nur treffen können, soweit sich das natürliche Verbreitungsgebiet der betreffenden Art zumindest potenziell auf das Gebiet des Mitgliedstaats erstreckt. Anders als in den Art. 12 und 16 wird diese Voraussetzung zwar in Art. 14 nicht ausdrücklich erwähnt; aber es wäre nicht sinnvoll, die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, Maßnahmen zur Gewährleistung eines günstigen Erhaltungszustands von Arten zu ergreifen, die auf ihrem Gebiet überhaupt nicht vorkommen können, weil etwa aufgrund der geografischen oder klimatischen Gegebenheiten keine entsprechenden Lebensräume existieren können. Daher bezieht sich die Definition des günstigen Erhaltungszustands in Art. 1 Buchst. i Satz 2 der Habitatrichtlinie auf das Vorkommen im natürlichen Lebensraum der Art (erster Spiegelstrich) und auf ihr natürliches Verbreitungsgebiet (zweiter Spiegelstrich).

41. Folglich bleibt festzuhalten, dass der territoriale Bezugsrahmen für die Anwendung von Art. 14 der Habitatrichtlinie durch einen Mitgliedstaat, und insbesondere für die dabei notwendige Prüfung des Erhaltungszustands der betreffenden Art, das Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats ist.

42. Der ungünstige Erhaltungszustand, der die Handlungspflichten eines Mitgliedstaats nach Art. 14 der Habitatrichtlinie auslöst,¹⁸ bezieht sich daher nicht auf die gesamte Union, sondern auf die Populationen der Art innerhalb seines Staatsgebiets. Dieser Erhaltungszustand muss somit zwangsläufig auf lokaler und nationaler Ebene bestehen und bewertet werden, so dass ein ungünstiger Erhaltungszustand im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem Teil davon nicht durch eine auf grenzüberschreitender Ebene vorgenommene Bewertung verschleiert wird.¹⁹ Eine Kompensationswirkung durch einen günstigen Erhaltungszustand in einem anderen Staat ist in der Richtlinie mithin nicht vorgesehen.

¹⁶ Vgl. Ripple, W. J., Estes, J. A., Beschta, R. L., Wilmers, C. C., Ritchie, E. G., Hebblewhite, M., und Wirsing, A. J. (2014), „Status and ecological effects of the world’s largest carnivores“, *Science*, 343(6167), 1241484-3, und Kuijper, D. P. J. (2011), „Lack of natural control mechanisms increases wildlife–forestry conflict in managed temperate European forest systems“, *European Journal of Forest Research*, 130, S. 895 bis 909.

¹⁷ Vgl. Kuijper (zitiert in Fn. 16, S. 900 und 901).

¹⁸ Urteil vom 29. Juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, Rn. 69).

¹⁹ So Urteil vom 11. Juli 2024, Umweltverband WWF Österreich u. a. (C-601/22, EU:C:2024:595, Rn. 57), und Schlussanträge der Generalanwältin Čapeta in dieser Rechtssache (EU:C:2024:62, Nrn. 73 und 74), zu Art. 16 der Habitatrichtlinie. Siehe auch meine Schlussanträge in der Rechtssache ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, Nr. 101) zu Art. 14.

2. Methode der Prüfung des Erhaltungszustands

43. Aber folgt daraus bereits, dass die Populationen der Art außerhalb des Mitgliedstaats ohne jede Bedeutung für ihren Erhaltungszustand in dem betreffenden Mitgliedstaat sind? Um diese Frage zu beantworten, untersuche ich Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie, wo zunächst der Erhaltungszustand einer Art und dann die Voraussetzungen seiner Bewertung als „günstig“ definiert sind.

44. Der Erhaltungszustand einer Art bezeichnet nach Art. 1 Buchst. i *Satz 1* der Habitatrichtlinie die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Art im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten auswirken können.

45. Gemäß Art. 1 Buchst. i *Satz 2* der Habitatrichtlinie ist der Erhaltungszustand günstig, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muss aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen sein, dass diese ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraums, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird (erster Spiegelstrich der Regelung). Zweitens darf das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnehmen noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen (zweiter Spiegelstrich). Und drittens muss gegenwärtig und wahrscheinlich auch künftig ein genügend großer Lebensraum vorhanden sein, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern (dritter Spiegelstrich).

46. Die Prüfung des Erhaltungszustands einer Art erfordert somit zwei Schritte: Zunächst ist die Gesamtheit der Einflüsse zu bestimmen, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Art in dem betreffenden Mitgliedstaat auswirken können. Und anschließend ist anhand dieser Einflüsse eine Prognose über die künftige Entwicklung dieser Populationen zu treffen.

3. Beziehungen zwischen Populationen

47. Im Licht dieses Prüfprogramms ist die Bedeutung der Populationen des Wolfs außerhalb von Estland für den Erhaltungszustand der Populationen innerhalb von Estland zu erörtern, der für die Verpflichtungen dieses Mitgliedstaats nach Art. 14 der Habitatrichtlinie maßgeblich ist.

48. Gemäß Art. 1 Buchst. i *Satz 1* der Habitatrichtlinie sind Populationen in anderen Mitgliedstaaten für den Erhaltungszustand der Population einer Art innerhalb eines Mitgliedstaats von Bedeutung, wenn Erstere einen Einfluss haben, der sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der innerstaatlichen Population auswirken kann.

49. Ein solcher Einfluss besteht, wenn zwischen diesen Populationen ein Austausch stattfindet.

50. Dies illustriert der Vergleich einer hypothetischen isolierten Insepopulation einer bestimmten Art mit einer Population der gleichen Art, die regelmäßig Exemplare von anderen Populationen aufnimmt oder Exemplare an diese abgibt und deren Exemplare regelmäßig in Kontakt mit Exemplaren anderer Populationen kommen. Bei der isolierten Population können Verluste von Exemplaren nur durch die Fortpflanzung der verbleibenden Exemplare ausgeglichen werden, während ein Austausch mit anderen Populationen auch einen Ausgleich von Verlusten durch Zuwanderung erlaubt. Daneben können vorübergehend besonders vorteilhafte Bedingungen bei einer isolierten Population zu einem übermäßigen Wachstum mit einem nachfolgenden starken Einbruch der Population führen, der bei einem Austausch mit anderen

Populationen und Lebensräumen durch die dauerhafte oder vorübergehende Abwanderung von Exemplaren abgemildert werden könnte. Und schließlich weisen isolierte Populationen häufig eine geringere genetische Variation auf als Populationen, deren genetische Variation durch den Austausch mit anderen Populationen verstärkt wird.

51. Eine isolierte Population ist daher naturgemäß weniger widerstandsfähig gegenüber nachteiligen Auswirkungen als eine Population, die sich in einem regelmäßigen Austausch mit anderen Populationen befindet. Die skandinavische Metapopulation des Wolfs in der Mitte und im Süden Schwedens und Norwegens ist ein Beispiel dafür, denn sie ist von anderen Populationen weitgehend isoliert. Sie weist insbesondere eine geringe genetische Variation auf, weil sie auf wenige Exemplare zurückgeht.²⁰ Ein jüngerer Bericht für den Ständigen Ausschuss des Übereinkommens von Bern stuft diese Metapopulation daher als „gefährdet“ (VU) ein.²¹

52. Demgegenüber bestehen nach den vorliegenden Informationen keine vergleichbaren Risiken für die estnische Wolfspopulation, da sie in Austauschbeziehungen zu anderen Populationen der baltischen Metapopulation steht. Und auch diese Metapopulation dürfte Exemplare mit weiteren Populationen austauschen, etwa mit anderen Populationen in Russland sowie mit der großen karpatischen Metapopulation und der Metapopulation in Zentraleuropa. Die baltische Metapopulation insgesamt wird somit in dem genannten Bericht mit „least concern“ (nicht gefährdet) bewertet.²²

53. Der Austausch mit anderen Populationen einer Metapopulation kann darüber hinaus gerade für kleinere Mitgliedstaaten eine unabdingbare Voraussetzung für die Erhaltung einer Art sein, wenn ihr Staatsgebiet bzw. der von der Art dort nutzbare natürliche Lebensraum für eine überlebensfähige Population zu klein ist. In diesem Fall kann die Art in dem Mitgliedstaat nur dauerhaft vorkommen, wenn seine isoliert nicht überlebensfähige Population in kontinuierlichem Austausch mit Populationen in benachbarten Mitgliedstaaten steht. Unter Berücksichtigung dieses Austauschs kann es dagegen gleichwohl möglich sein, für diese Population die Erfüllung der drei Voraussetzungen eines günstigen Erhaltungszustands festzustellen.

54. Auch der Gerichtshof hat diesen Gedanken im Grundsatz bereits anerkannt, als er betonte, dass auf die grenzüberschreitende Überwachung einer Art besonderes Augenmerk zu legen ist, wenn sie für bestimmte Regionen den strengeren Schutzanforderungen der Art. 6 und 12 der Habitatrichtlinie unterliegt und in Nachbarregionen nur Art. 14 anwendbar ist.²³ Wenn diese unterschiedlichen Schutzstandards berechtigt sind, ist nämlich anzunehmen, dass sich die letztgenannten Populationen in einem besseren Erhaltungszustand befinden und positive Beiträge zum Erhaltungszustand der anderen, strenger geschützten Populationen leisten können.²⁴

²⁰ Large Carnivore Initiative for Europe (Boitani et al.), Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe (Dokument für die 42. Sitzung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens von Bern vom 28. November bis zum 2. Dezember 2022, T-PVS/Inf[2022]45, S. 19).

²¹ Zitiert in Fn. 20, S. 19 und 22.

²² Zitiert in Fn. 20, S. 18, 19 und 21.

²³ Urteil vom 29. Juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, Rn. 63 und 66), vgl. auch Urteil vom 11. Juli 2024, Umweltverband WWF Österreich u. a. (C-601/22, EU:C:2024:595, Rn. 58).

²⁴ Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, Nr. 77).

55. Folglich ist festzuhalten, dass Mitgliedstaaten die Beziehungen zwischen ihren Populationen einer Art und Populationen in anderen Mitgliedstaaten oder das Fehlen solcher Beziehungen als Teil der Einflüsse berücksichtigen müssen, die sich im Sinne von Art. 1 Buchst. i Satz 1 der Habitatrichtlinie langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Art auf ihrem Staatsgebiet auswirken können.

4. Prognostische Bewertung des künftigen Erhaltungszustands

56. Die Bewertung des Erhaltungszustands einer Population als günstig oder ungünstig umfasst die in Art. 1 Buchst. i Satz 2 der Habitatrichtlinie aufgeführten Prognosen darüber, ob aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art *anzunehmen* ist, dass die Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraums, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird (erster Spiegelstrich der Regelung), ob ihr natürliches Verbreitungsgebiet weder abnehmen noch in absehbarer Zeit *vermutlich* abnehmen wird (zweiter Spiegelstrich) und ob gegenwärtig und *wahrscheinlich* auch künftig ein genügend großer Lebensraum vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern (dritter Spiegelstrich).

57. Ausgangspunkt muss die gegenwärtige Situation sein, was sich etwa an der Bezugnahme auf die Daten über die Populationsdynamik in Art. 1 Buchst. i Satz 2 erster Spiegelstrich der Habitatrichtlinie zeigt. Es sind also die Größe der Population, des Verbreitungsgebiets und des verfügbaren Lebensraums sowie die Entwicklung dieser Faktoren in der Vergangenheit festzustellen. Dabei müssen die besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Methoden verwendet werden.²⁵

58. Zur gegenwärtigen Situation der estnischen Population des Wolfs gehören ihre heute feststellbaren Beziehungen zu den anderen Teilpopulationen der baltischen Metapopulation.

59. Allerdings kann man nicht ohne Weiteres unterstellen, dass die gegenwärtige Situation auch in der Zukunft Bestand haben wird. Vielmehr sind absehbare und wahrscheinliche Veränderungen zu berücksichtigen.

60. Ein Beispiel dafür ist die im Vorabentscheidungsersuchen erwähnte Errichtung von Grenzzäunen an der Ostgrenze der Union.²⁶ Sie könnte die Verbindungen zwischen den mitgliedstaatlichen Teilpopulationen der baltischen Metapopulation und den Teilpopulationen in Russland und Belarus in der Zukunft reduzieren. Die estnische Regierung legte allerdings in der mündlichen Verhandlung dar, dass Wölfe zumindest im Winter über zugefrorene Grenzgewässer weiterhin zwischen Russland und Estland wandern könnten.

61. Aber auch die in der zweiten Frage angesprochene förmliche Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und die anwendbaren Schutzregelungen sind Faktoren, die Mitgliedstaaten bei der Prognose der Entwicklung von Beziehungen zwischen Populationen in verschiedenen Staaten einbeziehen müssen. Diesen Beziehungen kommt nämlich ein umso größeres Gewicht zu, je besser sie für die Zukunft gewährleistet werden.

62. Dafür ist der rechtliche Schutz der anderen Populationen ein gewichtiger Faktor. Fehlt er, so ist zu befürchten, dass diese anderen Populationen und damit der Austausch mit der Population des Mitgliedstaats künftig beeinträchtigt werden.

²⁵ Urteil vom 29. Juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, Rn. 65).

²⁶ Siehe auch den in Fn. 20 zitierten Bericht, S. 18 und 19.

63. Dieses Problem betrifft möglicherweise die finnische Population des Wolfs als Teil der karelischen Metapopulation, da diese Art in den russischen Gebieten dieser Metapopulation mittlerweile anscheinend stark bejagt wird. Diese russischen Praktiken hängen sicherlich auch damit zusammen, dass Russland das Übereinkommen von Bern nicht ratifiziert hat.²⁷ Jedenfalls stuft der bereits angesprochene Bericht diese Metapopulation trotz ihrer Verbindung zu anderen russischen Populationen als „near threatened“ (potenziell gefährdet) ein.²⁸ Ähnliche Probleme könnten die Beziehungen zwischen der estnischen Population des Wolfs und russischen Populationen sowie Populationen in Belarus betreffen, das das Übereinkommen von Bern zum 1. April 2024 gekündigt hat.²⁹

64. Möglicherweise hat der Gerichtshof aus diesem Grund eine Berücksichtigung von Populationen in Drittstaaten bei der Beurteilung des Erhaltungszustands im Rahmen der Ausnahmeregelung von Art. 16 der Habitatrichtlinie zunächst in einem finnischen Fall abgelehnt³⁰ und später in einem österreichischen Fall auf Staaten beschränkt, die den vergleichbaren Schutzbestimmungen des Übereinkommens von Bern unterliegen.³¹

65. Ein vergleichbares, rechtlich gewährleistetes Schutzniveau für verschiedene Populationen einer Art erlaubt es dagegen, dem Austausch zwischen diesen Populationen bei der Beurteilung und Bewertung des Erhaltungszustands einer dieser Populationen ein hohes Gewicht zuzuschreiben.

66. Noch wichtiger wären diese Beziehungen bei einem noch höheren Schutzniveau, etwa bei der Anwendbarkeit des strengeren Art. 12 der Habitatrichtlinie auf die andere Population. Die anderen Populationen der baltischen Metapopulation innerhalb der Union unterliegen jedoch dem gleichen Schutz wie in Estland, d. h. dem Schutz nach Art. 14. Allerdings kommt in Polen noch der Schutz in 60 besonderen Schutzgebieten nach der Habitatrichtlinie³² hinzu, der in den baltischen Staaten ausgeschlossen wurde. Darüber hinaus profitieren Wölfe in allen Mitgliedstaaten künftig von den Verpflichtungen zur Wiederherstellung und zum Schutz von Lebensräumen gemäß Art. 4 der Renaturierungsverordnung.³³

67. Die Beziehungen mit den Populationen in anderen Staaten sind noch höher zu gewichten, wenn die betreffenden Staaten nicht nur vergleichbare Schutzregelungen anwenden, sondern beim Schutz dieser Art sogar förmlich zusammenarbeiten. Denn dann können sie ihre Schutzmaßnahmen dergestalt koordinieren, dass dieser Austausch optimiert wird.

68. Aber auch ohne eine förmliche Zusammenarbeit gilt zwischen den Mitgliedstaaten der in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 EUV verbürgte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, nach dem sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig achten und sich bei der Erfüllung der Aufgaben, die

²⁷ Unterschriften und Ratifikationsstand des Übereinkommens von Bern (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104>).

²⁸ Zitiert in Fn. 20, S. 19.

²⁹ Unterschriften und Ratifikationsstand des Übereinkommens von Bern (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104>).

³⁰ Urteil vom 10. Oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, Rn. 60).

³¹ Urteil vom 11. Juli 2024, Umweltverband WWF Österreich u. a. (C-601/22, EU:C:2024:595, Rn. 63).

³² [Biodiversity.europa.eu/species/1367](https://biodiversity.europa.eu/species/1367).

³³ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (ABl. L, 2024/1991).

sich aus den Verträgen ergeben, gegenseitig unterstützen.³⁴ Das kann insbesondere die Weitergabe vorhandener Informationen über Populationen geschützter Arten auf dem eigenen Gebiet einschließen.

5. Zwischenergebnis

69. Auf die erste und die zweite Frage ist somit zu antworten, dass jeder Mitgliedstaat verpflichtet ist, bei der Anwendung von Art. 14 der Habitatrichtlinie auf seinem Gebiet einen günstigen Erhaltungszustand der Arten des Anhangs V zu gewährleisten, deren natürliches Verbreitungsgebiet sich auf dieses Gebiet erstreckt. Bei der Beurteilung des Erhaltungszustands dieser Arten muss der Mitgliedstaat jedoch den Austausch zwischen seiner Population und Populationen in anderen Staaten berücksichtigen. Das Gewicht dieses Austauschs für die prognostische Bewertung des Erhaltungszustands hängt u. a. davon ab, inwieweit diese anderen Populationen geschützt sind und in welchem Umfang der Mitgliedstaat und der Staat, in dem sich eine andere Population befindet, beim Schutz der Art zusammenarbeiten.

B. Vierte Frage – Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie regionale und örtliche Besonderheiten

70. Die vierte Frage zielt darauf ab, ob die Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie die regionalen und örtlichen Besonderheiten auch bei der Einstufung des Erhaltungszustands als günstig berücksichtigt werden können. Sie ist offensichtlich durch Art. 2 Abs. 3 der Habitatrichtlinie inspiriert, wonach diesen Anforderungen und Besonderheiten bei den aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen Rechnung getragen wird.

71. Im Ausgangsverfahren wurde auf dieser Grundlage der Einwand geltend gemacht, dass eine Erhöhung der Zahl der Wölfe zu starken sozialen und wirtschaftlichen Konflikten in der estnischen Gesellschaft führen würde. Dieses Argument läuft darauf hinaus, dass die gesellschaftliche Akzeptanz einer Art maßgeblich dafür sein soll, inwieweit die Entnahme von Exemplaren aus der Natur zulässig sein soll.

72. Art. 14 Abs. 1 der Habitatrichtlinie sieht allerdings vor, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen treffen, damit die Entnahme mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar ist. Der Umfang der zulässigen Entnahme hängt somit nicht unmittelbar von der gesellschaftlichen Akzeptanz ab, sondern von der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands.

73. Der Erhaltungszustand bezeichnet, wie gesagt,³⁵ nach Art. 1 Buchst. i Satz 1 der Habitatrichtlinie die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Art im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten auswirken können.

74. Die Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie die regionalen und örtlichen Besonderheiten gehören zu diesen Einflüssen.

³⁴ Vgl. Urteile vom 17. Dezember 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Auslieferung an die Ukraine) (C-398/19, EU:C:2020:1032, Rn. 48), sowie vom 31. Januar 2023, Puig Gordi u. a. (C-158/21, EU:C:2023:57, Rn. 131 und 132).

³⁵ Siehe oben, Nr. 44.

75. So ist Finnland der Auffassung, der strenge Schutz des Wolfes nach Art. 12 der Habitatrichtlinie sei mit der Rentierhaltung unvereinbar, die insbesondere für die Minderheit der Sami im Norden des Landes von großer kultureller und wirtschaftlicher Bedeutung ist. Daher sehen die Anhänge IV und V der Habitatrichtlinie vor, dass im finnischen Rentierhaltungsareal für den Wolf nicht Art. 12, sondern Art. 14 gilt. Es hat den Anschein, dass sich deshalb praktisch in diesem Areal keine Wolfspopulation etablieren kann, weil die finnische Anwendung von Art. 14 es erlaubt, zuwandernde Exemplare zu töten, bevor sie sich fortpflanzen können.³⁶ Unabhängig davon, ob diese finnische Praxis mit Art. 14 vereinbar ist, beeinflussen die Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie die regionalen und örtlichen Besonderheiten im finnischen Rentierhaltungsareal offensichtlich den Erhaltungszustand des Wolfs.

76. Vorstellbar ist allerdings auch, dass Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie regionale und örtliche Besonderheiten positive Auswirkungen auf den Erhaltungszustand bestimmter Arten haben, indem sie etwa die Voraussetzungen eines Vorkommens der Art begründen. So kann der Feldhamster (*cricetus cricetus*) in Mitteleuropa fast nur Flächen nutzen, die in bestimmter Form landwirtschaftlich bewirtschaftet werden.³⁷ Die Erhaltung dieser Art setzt somit voraus, dass die genannten Anforderungen und Besonderheiten im Sinne einer entsprechenden Bewirtschaftung der benötigten Flächen wirksam werden.

77. Folglich ist den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten bei der Beurteilung des Erhaltungszustands von Arten Rechnung zu tragen, soweit diese Anforderungen und Besonderheiten diesen Erhaltungszustand beeinflussen.

78. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob diese Faktoren dergestalt in die prognostische Bewertung des Erhaltungszustands nach Art. 1 Buchst. i Satz 2 der Habitatrichtlinie einfließen können, dass er als günstig anzusehen ist, weil eine größere Population gesellschaftlich nicht akzeptiert würde.

79. Um die maßgeblichen Voraussetzungen nach Art. 1 Buchst. i Satz 2 der Habitatrichtlinie zu prüfen, muss, wie gesagt, der gegenwärtige Zustand der mitgliedstaatlichen Population der betreffenden Art bestimmt und eine Prognose über die künftige Entwicklung angestellt werden.³⁸ Die Populationsdynamik, das Verbreitungsgebiet und der Lebensraum einer Art sind Teil der örtlichen Besonderheiten und können mit den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur zusammenhängen. Aber auch Konflikte mit diesen Anforderungen und Besonderheiten können im bereits beispielhaft dargestellten Maß³⁹ zumindest mitursächlich für den gegenwärtigen Zustand sein und werden auch die Prognose beeinflussen.

80. Art. 1 Buchst. i Satz 2 der Habitatrichtlinie enthält jedoch keinen Hinweis darauf, dass der Erhaltungszustand einer Population nur deshalb als günstig angesehen werden kann, weil zusätzliche Schutzmaßnahmen für die Art oder eine größere Population Konflikte mit regionalen oder örtlichen Besonderheiten oder den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur auslösen könnten. Dürften die Mitgliedstaaten die Bewertung des Erhaltungszustands einer Art

³⁶ Vgl. Kojola, I., Aspi, J., Hakala, A., Heikkinen, S., Ilmoni, C., und Ronkainen, S. (2006), „Dispersal in an expanding wolf population in Finland“, *Journal of Mammalogy*, 87(2), S. 281 bis 286.

³⁷ Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Frankreich (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, Nr. 62).

³⁸ Siehe oben, Nr. 57.

³⁹ Siehe oben, Nr. 75.

von den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten abhängig machen, könnten sie vielmehr das Ziel der Arterhaltung gefährden.⁴⁰

81. Wie ich im Übrigen bereits im Zusammenhang mit der Jagd auf den Wolf in der Autonomen Gemeinschaft Kastilien und León (Spanien) dargelegt habe, hängen die konkret nach Art. 14 der Habitatrichtlinie notwendigen Maßnahmen davon ab, welche Faktoren den Erhaltungszustand beeinträchtigen.⁴¹ Wenn die Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten einen günstigen Erhaltungszustand in Frage stellen oder sogar verhindern, können somit Maßnahmen notwendig sein, die diesen Anforderungen widersprechen oder diesen Besonderheiten entgegenwirken.

82. Sollen diese Anforderungen und Besonderheiten dennoch durchgesetzt werden, so kann dies nicht auf der Grundlage von Art. 14 der Habitatrichtlinie geschehen, sondern höchstens durch eine Ausnahme nach Art. 16. Aber auch diese Bestimmung setzt voraus, dass die Art trotz der Ausnahme in einem günstigen Erhaltungszustand verbleibt oder ein ungünstiger Erhaltungszustand durch die Ausnahme zumindest nicht weiter verschlechtert und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindert wird.⁴²

83. Auf die vierte Frage ist daher zu antworten, dass die Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie die regionalen und örtlichen Besonderheiten Einflüsse sind, die sich im Sinne der Beurteilung des Erhaltungszustands von Arten nach Art. 1 Buchst. i Satz 1 der Habitatrichtlinie langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen von geschützten Arten auswirken können. Art. 1 Buchst. i Satz 2 schließt es jedoch aus, den Erhaltungszustand einer Art aufgrund dieser Anforderungen und Besonderheiten als günstig anzusehen, solange die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen nicht feststellbar sind.

C. Dritte Frage – Gefährdeter Status des Wolfs nach den Kriterien der Weltnaturschutzunion

84. Mit der dritten Frage will das Riigikohus (Oberstes Gericht) erfahren, ob die regionale Population einer Art einen günstigen Erhaltungszustand gemäß Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie aufweisen kann, wenn diese Population nach den Kriterien der Roten Liste der Weltnaturschutzunion in die Gefährdungskategorie „gefährdet“ (VU) eingestuft wurde.

85. Die Habitatrichtlinie und insbesondere die Definition eines günstigen Erhaltungszustands in Art. 1 Buchst. i Satz 2 der Habitatrichtlinie sehen nicht ausdrücklich vor, dass eine Beurteilung anhand der Gefährdungskategorien der Weltnaturschutzunion für die Prüfung des Erhaltungszustands einer Art maßgeblich sein soll.

⁴⁰ In diesem Sinne Urteil vom 7. November 2000, *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, Rn. 23).

⁴¹ Meine Schlussanträge in der Rechtssache *ASCEL* (C-436/22, EU:C:2024:83, Nrn. 99 und 100).

⁴² Urteile vom 14. Juni 2007, *Kommission/Finnland (Wolfsjagd)* (C-342/05, EU:C:2007:341, Rn. 29), und vom 10. Oktober 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, Rn. 68).

86. Allerdings müssen bei dieser Prüfung die besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Methoden verwendet werden.⁴³ Wenn die Beurteilung einer Population anhand der Kriterien der Weltnaturschutzunion zu diesen Daten zählt oder auf ihnen beruht, muss sie somit bei der Prüfung des Erhaltungszustands berücksichtigt werden.⁴⁴

87. Im Übrigen könnte man erwarten, dass die Bestimmung dieser Gefährdungskategorien und die Beurteilung des Erhaltungszustands ähnliche Ziele verfolgen und daher zu ähnlichen Ergebnissen führen sollten. So beruhen die bereits erwähnten Bewertungen der baltischen Metapopulation des Wolfs,⁴⁵ die das Tallinna Ringkonnakohus (Berufungsgericht Tallinn) für eine positive Bewertung des Erhaltungszustands der estnischen Population heranzog, auf den Kriterien der Weltnaturschutzunion.

88. Aus diesem Blickwinkel scheint die Einstufung einer Population als „gefährdet“ (VU) der Annahme eines günstigen Erhaltungszustands entgegenzustehen. Diese Gefährdungskategorie bedeutet nämlich gemäß der Definition der Weltnaturschutzunion, dass ein großes Risiko des Aussterbens der Art in der freien Wildbahn besteht.⁴⁶ Bei einem solchen Risiko wäre es zweifelhaft, ob die Art im Sinne von Art. 1 Buchst. i Satz 2 erster Spiegelstrich der Habitatrichtlinie langfristig weiterhin ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraums bilden wird, dem sie angehört. Vielmehr wäre eine Abnahme des natürlichen Verbreitungsgebiets zu befürchten (zweiter Spiegelstrich).

89. Allerdings ist es möglich, eine solche Beurteilung auf der Grundlage besserer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu widerlegen,⁴⁷ etwa aufgrund neuerer oder vollständigerer Daten oder aufgrund konzeptioneller Probleme. So wurden die Kriterien der Weltnaturschutzunion für die Zuweisung einer Gefährdungskategorie für die globale Beurteilung von Arten entwickelt.⁴⁸ Wie Estland darlegt, können bestimmte Schwellenwerte daher nicht ohne Weiteres auf einzelne Staaten übertragen werden, die lediglich Teilpopulationen der Art beherbergen. Die Kommission erinnert hingegen daran, dass die Weltnaturschutzunion Leitlinien für die Anwendung ihrer Kriterien auf regionaler und nationaler Ebene veröffentlicht hat,⁴⁹ die einen angemessenen Umgang mit diesem konzeptionellen Problem ermöglichen sollten.

90. Die Verpflichtung zur Verwendung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Methoden geht darüber hinaus nicht so weit, dass die Mitgliedstaaten Beurteilungen übernehmen müssten, die auf rein hypothetischen Annahmen beruhen.⁵⁰ Daran könnte man im vorliegenden Fall denken, denn nach dem Vorabentscheidungsersuchen beruht die Beurteilung der estnischen Wolfspopulation als „gefährdet“ (VU) u. a. auf der Befürchtung, Estland könnte aufgrund politischer Erwägungen künftig entscheiden, die Zahl der Wölfe zu reduzieren. Soweit sich die

⁴³ Urteil vom 29. Juli 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, Rn. 65).

⁴⁴ Vgl. Urteil vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente) (C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 71, 72 und 82).

⁴⁵ Siehe oben, Nrn. 22 und 52.

⁴⁶ IUCN, (2012), *IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1*, 2. Aufl., Gland, Switzerland and Cambridge, UK, S. 15.

⁴⁷ In diesem Sinne Urteil vom 28. Juni 2007, Kommission/Spanien (C-235/04, EU:C:2007:386, Rn. 26 bis 28, 35 und 39).

⁴⁸ IUCN Standards and Petitions Committee, 2024, *Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria. Version 16*, S. 7.

⁴⁹ IUCN Species Survival Commission, *Guidelines for Application of IUCN Red List Criteria at Regional and National Levels*, Version 4.0, Januar 2010.

⁵⁰ In diesem Sinne Urteile vom 9. September 2003, Monsanto Agricoltura Italia u. a. (C-236/01, EU:C:2003:431, Rn. 106), vom 28. Januar 2010, Kommission/Frankreich (C-333/08, EU:C:2010:44, Rn. 91), und vom 19. Januar 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, Rn. 60).

Beurteilung dagegen auf die Errichtung von Grenzzäunen stützt, handelt es sich um eine objektive Tatsache, deren Bedeutung für die Beziehungen zu den Populationen in Russland und Belarus bereits angesprochen wurde.⁵¹

91. Die dritte Frage ist somit dahin gehend zu beantworten, dass die Mitgliedstaaten eine Beurteilung der Population einer Art auf ihrem Gebiet als „gefährdet“ (VU) im Sinne der Kriterien der Weltnaturschutzunion als Teil der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Methoden bei der Prüfung des Erhaltungszustands im Rahmen von Art. 14 der Habitatrichtlinie einbeziehen müssen. Sie können jedoch die Ergebnisse mit besseren wissenschaftlichen Erkenntnissen oder aufgrund konzeptioneller Probleme widerlegen und sind nicht verpflichtet, rein hypothetische Annahmen zu übernehmen.

D. Abschließende Bemerkung zum Übereinkommen von Bern

92. Abschließend möchte ich mit dem Gerichtshof im Urteil WWF Österreich daran erinnern, dass der Wolf bislang in der Liste der Tierarten in Anhang II des Übereinkommens von Bern belassen wurde, die nach diesem Übereinkommen streng geschützt sind. Die Union ist Vertragspartei dieses Übereinkommens und dadurch völkerrechtlich gebunden.⁵²

93. Gemäß Art. 6 Buchst. a des Übereinkommens müssen die Vertragsstaaten jede Form des absichtlichen Tötens von Wölfen verbieten, also insbesondere die Jagd. Ausnahmen zu diesem Verbot erlaubt Art. 9 des Übereinkommens nur aus bestimmten, abschließend aufgeführten Gründen, wenn es keine andere befriedigende Lösung gibt und die Ausnahme dem Bestand der betreffenden Population nicht schadet. Dieser Schutzstandard entspricht weitgehend dem strengen Schutz nach den Art. 12 und 16 der Habitatrichtlinie.

94. Art. 14 der Habitatrichtlinie setzt hingegen Art. 7 des Übereinkommens um, der von verschiedenen Vertragsstaaten für den Wolf aufgrund von Vorbehalten in Anspruch genommen wird.

95. Estland ist dem Übereinkommen im Jahr 1992, also schon vor dem Beitritt zur Union, beigetreten und hat dabei im Unterschied etwa zu Spanien⁵³ keinen Vorbehalt für den Schutz des Wolfs geltend gemacht.

96. Da das Übereinkommen als Bestandteil des Unionsrechts gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV für die Mitgliedstaaten bindend ist,⁵⁴ ist Estland somit durch das Übereinkommen sowohl völkerrechtlich als auch unionsrechtlich verpflichtet, den Wolf streng zu schützen.

97. Die Regelungen der Habitatrichtlinie, die in Estland lediglich den demgegenüber abgeschwächten Schutz des Wolfs nach Art. 14 vorsehen, ändern daran nichts. Sie gehen den Anforderungen des Übereinkommens insbesondere nicht als *lex specialis* oder *lex posterior* vor. Erstens besteht kein Widerspruch zwischen Art. 6 des Übereinkommens und Art. 14 der Habitatrichtlinie. Estland kann problemlos die eine Verpflichtung erfüllen, ohne die andere zu verletzen. Im Hinblick auf ihren Schutzzweck, einen günstigen Erhaltungszustand der Art zu

⁵¹ Siehe oben, Nr. 60.

⁵² Urteil vom 11. Juli 2024, Umweltverband WWF Österreich u. a. (C-601/22, EU:C:2024:595, Rn. 43).

⁵³ Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, Nr. 46).

⁵⁴ Vgl. Urteil vom 15. Juli 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, Rn. 39).

gewährleisten, ergänzen sich die Verpflichtungen sogar. Zweitens kann nicht unterstellt werden, dass die Union oder Estland mit der Habitatrichtlinie ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen nach dem Übereinkommen verletzen wollten.

98. Die vorliegenden Ausführungen zur Auslegung von Art. 14 der Habitatrichtlinie beschränken sich daher ausschließlich auf diese Regelung. Sie rechtfertigen es hingegen nicht, von den strengeren Schutzvorschriften des Übereinkommens von Bern abzuweichen. Diese Schutzvorschriften werden allerdings abgeschwächt, wenn die auf Vorschlag der Union beschlossene Änderung des Schutzstatus des Wolfs⁵⁵ im Rahmen des Übereinkommens wirksam wird.

V. Ergebnis

99. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

- 1) Auf die erste und die zweite Frage ist zu antworten, dass jeder Mitgliedstaat verpflichtet ist, bei der Anwendung von Art. 14 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen auf seinem Gebiet einen günstigen Erhaltungszustand der Arten des Anhangs V zu gewährleisten, deren natürliches Verbreitungsgebiet sich auf dieses Gebiet erstreckt. Bei der Beurteilung des Erhaltungszustands dieser Arten muss der Mitgliedstaat jedoch den Austausch zwischen seinen Populationen und Populationen in anderen Staaten berücksichtigen. Das Gewicht dieses Austauschs für die prognostische Bewertung des Erhaltungszustands hängt u. a. davon ab, inwieweit diese anderen Populationen geschützt sind und in welchem Umfang der Mitgliedstaat und der Staat, in dem sich eine andere Population befindet, beim Schutz der Art zusammenarbeiten.
- 2) Die dritte Frage ist dahin gehend zu beantworten, dass die Mitgliedstaaten eine Beurteilung der Population einer Art auf ihrem Gebiet als „gefährdet“ (VU) im Sinne der Kriterien der Weltnaturschutzunion als Teil der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Methoden bei der Prüfung des Erhaltungszustands im Rahmen von Art. 14 der Richtlinie 92/43 einbeziehen müssen. Sie können jedoch die Ergebnisse mit besseren wissenschaftlichen Erkenntnissen oder aufgrund konzeptioneller Probleme widerlegen und sind nicht verpflichtet, rein hypothetische Annahmen zu übernehmen.
- 3) Auf die vierte Frage ist zu antworten, dass die Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie die regionalen und örtlichen Besonderheiten Einflüsse sind, die sich im Sinne der Beurteilung des Erhaltungszustands von Arten nach Art. 1 Buchst. i Satz 1 der Richtlinie 92/43 langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen von geschützten Arten auswirken können. Art. 1 Buchst. i Satz 2 schließt es jedoch aus, den Erhaltungszustand einer Art aufgrund dieser Anforderungen und Besonderheiten als günstig anzusehen, solange die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen nicht feststellbar sind.

⁵⁵ Siehe die in Fn. 4 zitierte Entscheidung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens von Bern.