

III. Kohärenz und die Vorgaben der FFH-RL

A. Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes – »Natura 2000«

Zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume und Habitats der Arten wird nach Art 3 Abs 1 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen¹³⁶, kurz FFH-RL, ein **kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung »Natura 2000«** errichtet. Dieses kohärente europäische ökologische Netz Natura 2000 besteht aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitats der Arten des Anhangs II der FFH-RL umfassen (kurz FFH-Gebiete) und muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands (siehe dazu sogleich) dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitats der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.

Demnach werden bei Natura 2000-Gebieten zwei Kriterien unterschieden: Zum einen die Anzahl und der Zustand der fraglichen Arten und Lebensräume, zum anderen die Rolle des Gebiets bei der Gewährleistung einer für das Verbreitungsgebiet angemessenen geografischen Verteilung.¹³⁷

Kohärenz wird – wie bereits bei Punkt I. angeführt – in der gegenständlichen Untersuchung als ökologischer Begriff verwendet. Sie nimmt Bezug auf ein Ensemble an Schutzgebieten, das in einer Landschaftsmatrix eingebettet und über Korridore miteinander verbunden ist. Die ökologische Kohärenz setzt voraus, dass alle für den Fortbestand der Arten und Lebensräume relevanten Standorte vor Bedrohungen geschützt sind. Zu erhalten ist das gesamte Variationspektrum innerhalb des natürlichen Verbreitungsgebiets. Weiters ist der genetische

136 ABl L 206 vom 22. 7. 1992, 7–50, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013, ABl L 158 vom 10. 6. 2013, 193–229.

137 Vgl. *Europäische Kommission*, Natura 2000 – Gebietsmanagement: Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, C(2018) 7621 final, 71.

Austausch zwischen den Populationen gesichert, indem eine Migration über Ausbreitungs- und Wanderkorridore möglich ist. Das ökologische Netzwerk muss demnach in all seinen Bestandteilen widerstandsfähig gegenüber natürlichen Störungen und anthropogenen Beeinträchtigungen sein.

Umgelegt auf das Natura 2000-Schutzgebietsnetzwerk bedeutet das, – wie schon bei Punkt I. dargelegt –, dass iSd Art 3 der FFH-RL die ökologische Kohärenz dann vorliegt, wenn – zur Sicherung oder gegebenenfalls Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Schutzgüter – die Integrität der ausgewiesenen Schutzgebiete gewahrt und die räumlich-funktionelle Vernetzung dieser Schutzgebiete gewährleistet ist.

Zu den unter Kohärenzgesichtspunkten besonders relevanten Tierarten nach Anhang II der FFH-RL zählen ua der Wolf¹³⁸ (*Canis lupus*), der Luchs (*Lynx lynx*) und der Braunbär¹³⁹ (*Ursus arctos*). Der Braunbär ist die einzige Bärenart, die von der FFH-RL erfasst ist (anders als bei der Berner Konvention, die auch den Eisbären schützt, siehe dazu bereits Punkt II.C.1.).

Unter dem »Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums« wird gem Art 1 lit e der FFH-RL die Gesamtheit der Einwirkungen, die den betreffenden Lebensraum und die darin vorkommenden charakteristischen Arten beeinflussen und die sich langfristig auf seine natürliche Verbreitung, seine Struktur und seine Funktionen sowie das Überleben seiner charakteristischen Arten in dem in Art 2 leg cit genannten Gebiet (*»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.«*) auswirken können, verstanden. Der »Erhaltungszustand« eines natürlichen Lebensraums gem Art 1 lit e leg cit wird als »günstig« erachtet, wenn

138 Prioritäre Art, da in Anhang II mit einem Sternchen (*) gekennzeichnet, siehe dazu näher Fn 146; ausgenommen die estnische Population; griechische Populationen: nur die Populationen südlich des 39. Breitengrads; spanische Populationen: nur die Populationen südlich des Duero; lettische, litauische und finnische Populationen.

139 Prioritäre Art, da in Anhang II mit einem Sternchen (*) gekennzeichnet, siehe dazu näher Fn 146; ausgenommen die estnischen, finnischen und schwedischen Populationen.

- ▷ sein natürliches Verbreitungsgebiet sowie die Flächen, die er in diesem einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen und
- ▷ die für seinen langfristigen Fortbestand notwendige Struktur sowie spezifischen Funktionen bestehen und in absehbarer Zukunft wahrscheinlich weiterbestehen werden und
- ▷ der Erhaltungszustand der für ihn charakteristischen Arten iSd Art 1 lit i der FFH-RL (dazu sogleich) günstig ist.

»Erhaltungszustand einer Art« meint nach Art 1 lit i der FFH-RL die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Art 2 leg cit bezeichneten Gebiet (siehe bereits oben) auswirken können. Der Erhaltungszustand wird als »günstig« betrachtet, wenn

- ▷ auf Grund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraums, dem sie angehört, bildet sowie 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.

Das kohärente europäische ökologische Netz Natura 2000 umfasst gem Art 3 Abs 1 der FFH-RL auch die von den Mitgliedstaaten auf Grund der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten¹⁴⁰, nun Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten¹⁴¹, kurz VSch-RL, ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete. Die Mitgliedstaaten sind daher durch die FFH-RL iVm der VSch-RL verpflichtet, auch die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete als »Natura 2000-Gebiete für den Vogelschutz« (kurz VSch-Gebiete bzw »special protected areas«, kurz SPAs) zu schützen.

140 ABl L 103 vom 25.4.1979, 1–18, aufgehoben durch die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009, ABl L 20 vom 26.1.2010, 7–25.

141 ABl L 20 vom 26.1.2010, 7–25, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2019/1010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019, ABl L 170 vom 25.6.2019, 115–127.

Zudem müssen grundsätzlich auch potentielle FFH-Gebiete¹⁴² bzw faktische VSch-Gebiete¹⁴³ im Rahmen von Natura 2000 berücksichtigt werden.

Nach Art 3 Abs 2 der FFH-RL trägt jeder Staat im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen, in Art 3 Abs 1 leg cit genannten natürlichen Lebensraumtypen und Habitats der Arten (siehe oben) zur Errichtung von Natura 2000 bei. Zu diesem Zweck weist er nach den Bestimmungen des Art 4 leg cit Gebiete als besondere Schutzgebiete aus (siehe Punkt III.B.), wobei den in Art 3 Abs 1 der FFH-RL genannten Zielen (siehe oben) Rechnung getragen wird.

Neben der Ausweisung von Natura 2000-Gebieten kommt der Kohärenz auch bei der sog »Verträglichkeitsprüfung«, kurz NVP, eine tragende Rolle zu: Ist **trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung** aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so hat der Mitgliedstaat nach Art 6 Abs 4 leg cit **alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen** zu ergreifen, **um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist** (siehe Punkt III.C.).

Zudem werden sich gem Art 3 Abs 3 der FFH-RL die **Mitgliedstaaten**, wo sie dies **für erforderlich halten, bemühen, die ökologische Kohärenz von Natura 2000 durch die Erhaltung und gegebenenfalls die Schaffung der in Art 10 leg cit genannten Landschaftselemente**, die für wildlebende Tiere und Pflanzen von **ausschlaggebender Bedeutung** sind (siehe Punkt III.D.), **zu verbessern**.

Unter dem **Begriff der Kohärenz** wird demnach iZm der FFH-RL bzw der VSch-RL ganz grundsätzlich verstanden, dass die **Natura 2000-Gebiete ein europaweit zusammenhängendes** (Anm: räumlich-funktionales) **Netz bilden**.¹⁴⁴ Nachfolgend wird auf die einzelnen Teilbereiche näher eingegangen.

Zum Zusammenwirken mit den internationalen Verpflichtungen siehe Punkt III.F.

142 Diese werden unterteilt in noch nicht verordnete FFH-Gebiete, gemeldete FFH-Gebiete, anerkannte FFH-Gebiete und eingemahnte FFH-Gebiete; siehe dazu ausführlich *E. Wagner/D. Ecker*, Naturverträglichkeitsprüfung – Systematische Aufarbeitung der Prüfung nach Art 6 der FFH-RL (2019) 22 ff.

143 Siehe dazu ausführlich *E. Wagner/D. Ecker*, Naturverträglichkeitsprüfung, 25 f.

144 Vgl *Suske/Bieringer/Ellmayer*, NATURA 2000 und Artenschutz³ – Empfehlungen für die Planungspraxis beim Bau von Verkehrsinfrastruktur (2016) 125.

Fazit:

- ▷ Die Kohärenz ist zum einen Grundlage für die Erhaltung der natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten: So wird dafür nach Art 3 Abs 1 der FFH-RL ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung »Natura 2000« errichtet.
- ▷ Zum anderen darf in dieses kohärente Netz im Rahmen der sog »Verträglichkeitsprüfung« nur dann eingegriffen werden, wenn der entsprechende Mitgliedstaat nach Art 6 Abs 4 leg der FFH-RL alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist.
- ▷ Zudem strebt die EU auch eine Verbesserung dieser Kohärenz an: So werden sich die Mitgliedstaaten, wo sie dies für erforderlich halten, gem Art 3 Abs 3 der FFH-RL bemühen, die ökologische Kohärenz von Natura 2000 durch die Erhaltung und gegebenenfalls die Schaffung der in Art 10 leg cit genannten Landschaftselemente, die für wildlebende Tiere und Pflanzen von ausschlaggebender Bedeutung sind, zu verbessern.
- ▷ Der Begriff der Kohärenz iZm der FFH-RL bedeutet ganz grundsätzlich, dass die Natura 2000-Gebiete ein europaweit zusammenhängendes räumlich-funktionales Netz bilden.

B. Kohärenz als Maßstab für die Festlegung eines »Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung«

1. Das »Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung«

Nachfolgend wird der Ausweisungsprozess der Natura 2000-Gebiete näher erläutert und auf Kohärenzgesichtspunkte untersucht.

Anhand der in Anhang III Phase 1 der FFH-RL festgelegten Kriterien und einschlägiger wissenschaftlicher Informationen legt jeder Mitgliedstaat gem Art 4 Abs 1 leg cit eine Liste von Gebieten vor, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimischen Arten des Anhangs II aufgeführt sind. Bei große Lebensräume beanspruchenden Tierarten entsprechen diese Gebiete den Orten im natürlichen Verbreitungsgebiet dieser Arten, welche die für ihr Leben bzw ihre Fortpflanzung ausschlaggebenden

physischen und biologischen Elemente aufweisen. Für Tierarten, die im Wasser leben und große Lebensräume beanspruchen, werden solche Gebiete nur insofern vorgeschlagen, als ein Raum, der die für die Fortpflanzung sowie das Leben dieser Arten ausschlaggebenden physischen und biologischen Elemente aufweist, klar abgrenzbar ist.

Auf der Grundlage der in Anhang III Phase 2 der FFH-RL festgelegten Kriterien (siehe Punkt III.B.2.) und im Rahmen der in Art 1 lit c sublit iii leg cit erwähnten biogeografischen Regionen (neun: alpine, atlantische, boreale, kontinentale, makaronesische, mediterrane, pan-nonische Region sowie Schwarzmeer- und Steppenregion) sowie des in Art 2 Abs 1 leg cit genannten Gesamtgebiets (*»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.«*) erstellt die Kommission gem Art 4 Abs 2 leg cit jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten aus den Listen der Mitgliedstaaten den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, in welcher die Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en)¹⁴⁵ oder einer oder mehreren prioritären Art(en)¹⁴⁶ ausgewiesen sind. Von der Kommission wird nach dem Verfahren des Art 21 betreffend die Durchführungsbefugnisse der Kommission¹⁴⁷ die

145 »Prioritäre natürliche Lebensraumtypen« sind gem Art 1 lit d der FFH-RL die in dem in Art 2 leg cit genannten Gebiet (siehe oben) vom Verschwinden bedrohten natürlichen Lebensraumtypen, für deren Erhaltung der Gemeinschaft auf Grund der natürlichen Ausdehnung dieser Lebensraumtypen im Verhältnis zu dem in Art 2 leg cit genannten Gebiet besondere Verantwortung zukommt. Diese prioritären natürlichen Lebensraumtypen sind in Anhang I mit einem Sternchen (*) gekennzeichnet.

146 »Prioritäre Arten« sind gem Art 1 lit h der FFH-RL die unter lit g sublit i genannten Arten (also Arten, die in dem in Art 2 leg cit bezeichneten Gebiet bedroht sind, außer denjenigen, deren natürliche Verbreitung sich nur auf Randzonen des vorgenannten Gebiets erstreckt und die weder bedroht noch im Gebiet der westlichen Paläarktis potentiell bedroht sind [*»Arten von gemeinschaftlichem Interesse«*]), für deren Erhaltung der Gemeinschaft auf Grund ihrer natürlichen Ausdehnung im Verhältnis zu dem in Art 2 genannten Gebiet besondere Verantwortung zukommt; diese prioritären Arten sind in Anhang II mit einem Sternchen (*) gekennzeichnet.

147 Gem Art 21 der FFH-RL gelten Art 5 (Regelungsverfahren) und Art 7 (betreffend den Ausschuss) des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABL L 184 vom 17.7.1999, 23–26, unter Beachtung von dessen Art 8 (zu den Kontrollrechten); diese Richtlinie ist durch die Verordnung (EU) Nr 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaa-