

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 6930
Entscheid Nr. 103/2019 vom 27. Juni 2019

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 26*bis* des Dekrets der Flämischen Region vom 21. Oktober 1997 über die Naturerhaltung und die natürlichen Lebensräume, gestellt vom Rat für Genehmigungsstreitsachen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und P. Nihoul, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid vom 8. Mai 2018 in Sachen H. V.C. gegen den regionalen Städtebaubeamten der Agentur « Ruimte Vlaanderen », dessen Ausfertigung am 23. Mai 2018 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Rat für Genehmigungsstreitsachen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 26*bis* des Dekrets der Flämischen Region vom 21. Oktober 1997 über die Naturerhaltung und die natürlichen Lebensräume gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern der vorerwähnte Artikel dahin auszulegen ist, dass diese Bestimmung keine Beurteilungsfreiheit für den Richter ermöglichen oder keinen Grenzwert erlauben würde und dem entgegensteht, dass eine Genehmigung für Tätigkeiten erteilt wird, die unter Berücksichtigung der mildernden Maßnahmen nur sehr beschränkte oder unerhebliche negative Auswirkungen auf die Natur in einem Gebiet des Flämischen Ökologischen Netzes (VEN) haben können, während gemäß Artikel 36*ter* desselben Dekrets in den im Rahmen der Habitat- und Vogelrichtlinie ausgewiesenen besonderen Schutzgebieten nur ein prinzipielles Verbot, eine Genehmigung zu erteilen, vorliegt, wenn von einer ‘ erheblichen Beeinträchtigung ’ der natürlichen Merkmale eines besonderen Schutzgebiets die Rede ist? ».

(...)

III. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. Das Flämische Ökologische Netz (VEN) ist eine kohärente und organisierte Einheit aus Gebieten des offenen Raumes, in dem eine spezifische Naturerhaltungspolitik geführt wird, die auf den Eigenschaften und Elementen der natürlichen Umwelt, dem gegenseitigen Zusammenhang zwischen den Gebieten des offenen Raumes und den vorhandenen und potenziellen Naturwerten beruht (Artikel 17 § 1 des Dekrets der Flämischen Region vom 21. Oktober 1997 über die Naturerhaltung und die natürlichen Lebensräume).

Der Schutz des VEN erfolgt auf dreifache Weise: durch Erhaltungsmaßnahmen seitens der zuständigen Behörde, wie die Förderung des naturnahen Waldbaus (Artikel 25 § 1), durch das Verbot bestimmter Tätigkeiten, wie der Änderung der Vegetation (Artikel 25 § 3) und durch die sogenannte VEN-Prüfung (Artikel 26*bis*).

Diese letztgenannte Maßnahme ist Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage. Sie beinhaltet, dass die Behörde für eine Tätigkeit, die der Natur im VEN einen unvermeidbaren

und irreparablen Schaden zufügen kann, keine Erlaubnis oder Genehmigung erteilen darf (Artikel 26*bis* § 1 Absatz 1), es sei denn, es liegen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vor (Artikel 26*bis* § 3).

B.2. Das vorlegende Gericht legt Artikel 26*bis* § 1 Absatz 1 des Dekrets vom 21. Oktober 1997 dahin aus, dass die Behörde keine Erlaubnis oder Genehmigung für Tätigkeiten erteilen dürfe, die sich negativ auf die Natur in einem VEN-Gebiet auswirken könnten, sogar dann nicht, wenn es um nicht bedeutende negative Folgen gehe.

Es vergleicht diese Bestimmung mit Artikel 36*ter* desselben Dekrets, der sich auf die besonderen Schutzgebiete bezieht. Dabei handelt es sich um durch die Flämische Regierung ausgewiesene Gebiete im Sinne der Vogelrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, in der Zwischenzeit ersetzt durch die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten) beziehungsweise der Habitatrichtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen). Diese Gebiete bilden innerhalb des Hoheitsgebiets der Europäischen Union ein ökologisches Netz, das unter dem Namen « Natura 2000 » bekannt ist. Die Behörde darf gemäß Artikel 36*ter* eine Genehmigung nur dann erteilen, wenn die Ausführung der beabsichtigten Tätigkeit « die natürlichen Eigenschaften des betreffenden besonderen Schutzgebiets nicht bedeutend beeinträchtigen kann ».

Die Antragsteller einer Genehmigung werden folglich unterschiedlich behandelt, und zwar in Abhängigkeit davon, ob sich ihr Antrag auf Tätigkeiten im VEN oder in einem besonderen Schutzgebiet bezieht. In beiden Fällen geht es um eine gebietsbezogene Naturprüfung. Im ersteren Fall, im Rahmen der Anwendung der VEN-Prüfung, hätte der geringste Schaden an der Natur zur Folge, dass der Antrag abgelehnt wird. Im letzteren Fall, im Rahmen der Anwendung der Habitatprüfung, hat nur eine bedeutende Beeinträchtigung der natürlichen Eigenschaften des Gebiets die vorerwähnte Folge.

Eine Ungleichbehandlung ist nur dann gegeben, wenn das besondere Schutzgebiet nicht im VEN liegt. Wenn dies hingegen der Fall ist, ist die strengere VEN-Prüfung in beiden Fällen

anzuwenden. Der Gerichtshof prüft die Vorabentscheidungsfrage dementsprechend unter Zugrundelegung der Konstellation, dass das besondere Schutzgebiet nicht zum VEN gehört.

B.3.1. Artikel 26bis § 1 Absatz 1 des Dekrets vom 21. Oktober 2017 bestimmt:

« L'autorité ne peut accorder d'autorisation ou de permission pour une activité susceptible de causer des préjudices [inévitables et] irréparables à la nature dans le VEN ».

Diese Bestimmung wurde durch das Dekret vom 19. Juli 2002 eingeführt. In den Vorarbeiten zu diesem Dekret wird der Unterschied zwischen vermeidbaren und unvermeidbaren Schäden näher erläutert:

« Un préjudice évitable est un préjudice que l'on peut éviter en effectuant l'activité d'une autre manière (par exemple, à l'aide d'autres matériaux, à un autre endroit...). Un préjudice inévitable est un préjudice que l'on causera de toute façon, quelle que soit la manière d'effectuer l'activité » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 967/1, S. 17).

B.3.2. Artikel 36ter § 4 desselben Dekrets bestimmt:

« L'autorité chargée de statuer sur une demande d'autorisation, un plan ou un programme ne peut accorder l'autorisation ou approuver le plan ou programme que si le plan ou programme d'exécution de l'activité ne cause aucune détérioration significative des zones spéciales de conservation concernées. L'autorité compétente veille toujours, en imposant des conditions, à ce qu'il ne puisse se produire aucune détérioration significative des caractéristiques naturelles d'une zone spéciale de conservation ».

Eine bedeutende Beeinträchtigung der natürlichen Eigenschaften eines besonderen Schutzgebiets ist « eine Beeinträchtigung, die messbare und nachweisbare Folgen für die natürlichen Eigenschaften eines besonderen Schutzgebiets hat, sofern messbare und nachweisbare Folgen für den Erhaltungszustand der Arten oder der Habitate vorliegen, für die das betreffende besondere Schutzgebiet bestimmt ist, oder für den Erhaltungszustand der in Anhang III dieses Dekrets erwähnten Arten, sofern diese im betreffenden besonderen Schutzgebiet vorkommen » (Artikel 2 Nr. 30 desselben Dekrets).

B.4.1. Nach Ansicht der Flämischen Regierung liegt der Vorabentscheidungsfrage eine falsche Rechtsauffassung zugrunde, nach der nämlich nach Artikel 26bis § 1 Absatz 1 des Dekrets vom 21. Oktober 1997 keine Genehmigung für Tätigkeiten erteilt werden kann, die nur nicht bedeutende negative Folgen für die Natur im VEN haben könnten.

B.4.2. Aus den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung geht hervor, dass unvermeidbare Schäden nicht per definitionem zu einer Ablehnung eines Genehmigungsantrags bezüglich der betreffenden Tätigkeit führen müssen:

« Le régime des autorisations prévoit actuellement que l'autorité qui délivre les permis doit prendre des mesures pour limiter, réparer ou éventuellement compenser les préjudices inévitables. Ce régime est applicable sur l'ensemble du territoire de la Région flamande. La possibilité d'inclure une obligation de compensation dans les conditions du permis n'est pas impérative, mais elle est prévue dans les cas où cela semble raisonnablement justifié. Le but d'une réparation est de mettre en place, sur le long terme, à l'endroit où le préjudice a été causé, un habitat quantitativement et qualitativement similaire à celui qui existait avant ce préjudice. La compensation tend à rétablir la qualité naturelle globale, mais pas nécessairement au même endroit et/ou par la réalisation d'un type d'habitat ou d'un habitat identique » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 967/1, SS. 17-18).

B.4.3. Die in Frage stehende Bestimmung verbietet mit anderen Worten nur die Erteilung einer Genehmigung im Falle unvermeidbarer Schäden, die gleichzeitig irreparabel sind:

« Les préjudices inévitables mais réparables sont autorisés. Par réparation, on entend une réparation du préjudice par la mise en place, à l'endroit où le préjudice a été causé, d'un habitat quantitativement et qualitativement similaire à celui qui existait avant ce préjudice » (ebenda, S. 20).

B.4.4. Das vorlegende Gericht, das die vorerwähnten Vorarbeiten zitiert, ist sich dessen bewusst, dass nach Artikel 26bis § 1 Absatz 1 des Dekrets vom 21. Oktober 1997 eine Genehmigung für Tätigkeiten erteilt werden kann, die bloß nicht bedeutende negative Folgen für die Natur in einem VEN-Gebiet haben können, sofern es dabei um reparable Schäden geht. Aus der Begründung in der Vorlageentscheidung geht jedoch hervor, dass das vorlegende Gericht insbesondere die Situation vor Augen hat, die unvermeidbare und gleichzeitig irreparable Schäden zum Gegenstand hat.

B.5. Im Bereich der Umweltpolitik muss der Gerichtshof unter Berücksichtigung der Verpflichtung, die nach Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung für die regionalen Gesetzgeber gilt und beinhaltet, das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt zu garantieren, den Standpunkt dieser Gesetzgeber in Bezug auf das Allgemeininteresse gelten lassen, es sei denn, dass dieser Standpunkt unvernünftig ist.

B.6. Mit dem Schutz des VEN wird ein Gesamtziel der Naturerhaltung verfolgt. Unter Naturerhaltung wird verstanden « die Erhaltung, Wiederherstellung und Entwicklung der Natur und der natürlichen Umwelt durch Naturschutz, Naturentwicklung und Naturverwaltung und das Streben nach einer möglichst großen biologischen Vielfalt in der Natur und nach einem günstigen Erhaltungszustand der Habitate und Arten » (Artikel 2 Nr. 10 des Dekrets vom 21. Oktober 1997). Unter Natur wird verstanden « die lebenden Organismen, ihre Habitate, die Ökosysteme, zu denen sie gehören, und die damit verbundenen, ohne Fremdeinwirkung funktionierenden ökologischen Prozesse, ungeachtet dessen, ob deren Vorkommen gegebenenfalls auf menschliches Handeln zurückzuführen ist, unter Ausschluss von Kulturpflanzen, landwirtschaftlichen Tieren und Haustieren » (Artikel 2 Nr. 7 desselben Dekrets).

Die besonderen Schutzgebiete beziehen sich in spezifischerer Form auf die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und der natürlichen Habitate und der Populationen wildlebender Tier- und Pflanzenarten in Umsetzung der bereits erwähnten Vogelrichtlinie beziehungsweise Habitatrichtlinie. Sie verfolgen deshalb ein spezifisches Ziel, das nicht vollständig dem Schutz des VEN entspricht. Wie bereits dargelegt wurde, kann ein besonderes Schutzgebiet zum VEN gehören, allerdings kann es auch außerhalb des VEN liegen. Anders als für das VEN gelten im Rahmen der besonderen Schutzgebiete besondere Erhaltungsziele in Bezug auf die betreffenden Arten beziehungsweise Habitate. Die möglichen Folgen einer Tätigkeit müssen beurteilt werden « im Lichte der spezifischen Besonderheiten und Umwelteigenschaften des geschützten Gebiets, auf das sich die Tätigkeit bezieht, wobei insbesondere die Erhaltungsziele zu berücksichtigen sind » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 967/1, S. 35).

B.7. Angesichts der unterschiedlichen Schwerpunkte und der Finalität des Schutzes bezüglich der betreffenden Naturgebiete liegt eine objektive und sachdienliche Entscheidung des Dekretgebers vor, sofern er den Maßstab der Naturprüfung darauf abstimmt und den Genehmigungsantrag anhand des Kriteriums eines unvermeidbaren und irreparablen Schadens an der Natur bei der VEN-Prüfung und des Kriteriums einer bedeutenden Beeinträchtigung der natürlichen Eigenschaften bei der Habitatprüfung prüfen lässt. Bei der Vornahme der Prüfung anhand des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung ist es nicht Aufgabe des Gerichtshofs, über die Zweckmäßigkeit dieser Entscheidung zu befinden.

B.8. Außerdem ist die in Frage stehende Bestimmung nicht mit unverhältnismäßigen Folgen verbunden. Sie erlaubt es, dass eine Tätigkeit, die unvermeidbare und irreparable Schäden an der Natur im VEN verursachen kann, bei Fehlen einer Alternative dennoch « aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art » genehmigt beziehungsweise ausgeführt werden kann. In dem Fall müssen « alle schadensbegrenzenden und kompensierenden Maßnahmen » ergriffen werden (Artikel 26bis § 3 des Dekrets vom 21. Oktober 1997).

Die Formulierung dieser Abweichungsregelung wurde, wie sich aus den Vorarbeiten ergibt, « insofern auf die in Artikel 36ter in Bezug auf besondere Schutzgebiete vorgesehene abgestimmt » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, Nr. 967/1, SS. 20-21).

B.9. Schließlich muss, wie die Flämische Regierung vorträgt, die genehmigungserteilende Behörde unter Zugrundelegung der konkreten Umstände prüfen, ob eine Tätigkeit unvermeidbare und irreparable Schäden an der Natur in einem VEN-Gebiet verursachen kann. Bei der Ausübung der Rechtmäßigkeitskontrolle ist der Rat für Genehmigungsstreitsachen im Übrigen befugt, zu prüfen, ob der Behörde ein offensichtlicher Beurteilungsfehler im Rahmen ihrer Entscheidung, dass der unvermeidbare Schaden irreparabel beziehungsweise reparabel ist, unterlaufen ist.

B.10. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 26*bis* des Dekrets der Flämischen Region vom 21. Oktober 1997 über die Naturerhaltung und die natürlichen Lebensräume verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 27. Juni 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) A. Alen